

¿HACIA DÓNDE VAN LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA?

RECURSOS NATURALES, SECTOR PRIVADO E INVERSIONES



ALOP

ASOCIACION LATINOAMERICANA
DE ORGANIZACIONES DE
PROMOCION AL DESARROLLO A.C.

SEPTIEMBRE 2013

**¿HACIA DÓNDE VAN LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA?
RECURSOS NATURALES, SECTOR PRIVADO E INVERSIONES**

**ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO, A. C.
ALOP, A.C.**

BENJAMÍN FRANKLIN 186,
COLONIA ESCANDÓN.
DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO.
C. P. 11800. MÉXICO, D. F.
(52 55) 5273 3400
info@alop.org.mx
www.alop.org.mx

AUTORES

ALBERTO ARROYO
ESTEBAN SERRANI
ABCCOLOMBIA
GUSTAVO HERNÁNDEZ
TONI SANDELL
LAURA BECERRA
NORMA CASTAÑEDA
RODOLFO AGUIRRE
KARINA SILVA DE SOUZA

REVISIÓN DE TEXTOS

JORGE BALBIS

DISEÑO EDITORIAL

MARTHA DELIA GÓMEZ DUEÑAS

LOS TEXTOS INCLUIDOS EN ESTA PUBLICACIÓN, NO PUEDEN SER REPRODUCIDOS,
NI COPIADOS TOTAL O PARCIALMENTE SIN LA AUTORIZACIÓN DE ALOP, A.C.

IMPRESO EN MÉXICO POR IMPRETEI

- 5 PRESENTACIÓN**
- 10 CAPÍTULO I**
LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA ANTE UN CAMBIO DE ÉPOCA Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO QUE LAS ORIENTE
Camilo Tovar
- 43 CAPÍTULO II**
LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Alberto Arroyo Picard
- 69 CAPÍTULO III**
INVERSIONES EXTRANJERAS Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS PETROLEROS EN LA ARGENTINA RECIENTE. EL DESEMPEÑO DE REPSOL COMO CASO TESTIGO
Esteban Serrani
- 85 CAPÍTULO IV**
REGALÁNDOLO TODO: LAS CONSECUENCIAS DE UNA POLÍTICA MINERA NO SOSTENIBLE EN COLOMBIA
ABColumbia
- 105 CAPÍTULO V**
AYUDA PARA UN DESARROLLO VERDE: EL DISEÑO DE LA FACILIDAD DE INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA DE LA UNIÓN EUROPEA
Gustavo Hernández y Toni Sandell

- 119** **CAPÍTULO VI**
LAS AGENDAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE LA I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA CELAC Y LA UE
Laura Becerra Pozos
- 125** **CAPÍTULO VII**
“UNA CUMBRE MARCADA POR SUS POCOS RESULTADOS”. NARRATIVAS OFICIALES EN CONFLICTO, SILENCIOS Y BEMOLES
Gustavo Hernández
- 133** **CAPÍTULO VIII**
EVOLUCIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA
Norma Castañeda Bustamante y Rodolfo Aguirre
- 151** **CAPÍTULO IX**
LAS RELACIONES ENTRE BRASIL Y LA UNIÓN EUROPEA: ANTECEDENTES, ORIGEN Y DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA
Karine de Souza Silva
- 163** **ANEXOS**
ANEXO I
VI FORO EUROLATINOAMERICANO CARIBEÑO DE LA SOCIEDAD CIVIL. SANTIAGO DE CHILE, 2012

ANEXO II
DECLARACIÓN DE SANTIAGO, I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO CELAC-UE, 27 DE ENERO DE 2013
- 179** **SIGLAS MÁS UTILIZADAS**

Como parte de su labor de análisis, formulación de propuestas e incidencia respecto del desarrollo, la integración regional y la inserción internacional de América Latina (AL), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C. (ALOP) ha prestado una particular atención a la evolución de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre nuestra región y la Unión Europea (UE). La importancia de los vínculos políticos, económicos, culturales y de cooperación que unen a ambos continentes ha justificado este interés a partir del cual ALOP, con el apoyo solidario de varias organizaciones europeas amigas, ha desarrollado un trabajo sistemático por más de quince años. Como parte de este esfuerzo, la Asociación ha creado un Observatorio Social de las Relaciones UE-AL, que funciona simultáneamente desde Bruselas y la Ciudad de México, ejecutado varios proyectos, realizado múltiples publicaciones, liderado iniciativas e integrado y animado articulaciones de redes sociales de América Latina y Europa respecto de la agenda de relaciones entre las dos regiones posicionándola como un referente de la sociedad civil latinoamericana en estos temas.¹

En todo este tiempo, las relaciones entre las dos regiones han evolucionado -tanto en sus objetivos, contenidos, instrumentos y resultados- exigiendo a las organizaciones sociales que como ALOP trabajan por unas relaciones ALC-UE más justas y solidarias, una renovación de sus enfoques y dotarse de instrumentos de trabajo apropiados para abordar, explicar, y en lo posible procurar incidir, en la orientación de esos cambios. De ello da cuenta una larga serie de iniciativas y publicaciones que la Asociación ha producido en los últimos años a las que se suma la presente referida en especial a la agenda de la

I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) y la Unión Europea celebrada en Santiago de Chile en el mes de enero de 2013.

La celebración de una nueva Cumbre entre los gobernantes de ALC y la UE a comienzos del 2013 (la séptima desde que se iniciara en 1999 esta dinámica de encuentros políticos al más alto nivel entre las dos regiones, pero la primera bajo el formato de una Cumbre CELAC-UE), y más allá de las expectativas más o menos ambiciosas, o mismo del escepticismo que ha ido ganando progresivamente terreno respecto de estas prácticas oficiales, no podía dejar indiferente a la Asociación. Fue por ello que su Observatorio Social de las Relaciones UE-AL convocó durante el año 2012 a un conjunto de expertos provenientes del mundo de las organizaciones sociales y la academia latinoamericanas para que analizaran la evolución de dichas relaciones centrando su atención en el tema específico de la Cumbre de Santiago: la “promoción de inversiones de calidad social y ambiental” como base para una alianza orientada al desarrollo sustentable entre las dos regiones.

Al hacerlo, el Observatorio fue muy consciente de la nueva realidad que viven tanto ALC como la UE, muy distinta por cierto a la que enmarcaba sus relaciones cuando en 1999 convinieron el objetivo de crear una “Asociación Estratégica Birregional”. Por ello la invitación formulada a los autores fue muy precisa en cuanto a integrar en sus análisis los cambios producidos en ambas regiones, como en el contexto internacional, al momento en que sus gobernantes se reunieran en Santiago de Chile. En este sentido, los trabajos que se incluyen en la presente publicación parten de un análisis compartido sobre el momento histórico, verdadero “cambio de época” que viven ambas regiones – cada una con sus particulares manifestaciones- y que afectan al conjunto de sus vínculos.

* Coordinador del Observatorio Social de las Relaciones UE-AL. Secretario Ejecutivo de ALOP A.C.

¹ Al respecto consultar <http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm>

Al respecto no caben dudas sobre que el gran dinamismo de las economías emergentes está incidiendo en una reconfiguración de los poderes de decisión en instancias globales, pasándose a un mundo multipolar. Los debates sobre los límites ecológicos al crecimiento económico y el cambio climático están ocupando aceleradamente más espacio en la agenda internacional. Pero al mismo tiempo, la tendencia a la re-primarización de las economías emergentes se acentúa (en especial en América Latina, particularmente, pero no solo, por el peso creciente de la minería y la explotación de los hidrocarburos) y mismo se agrava, por la debilidad de la institucionalidad existente para garantizar una gestión sostenible del territorio, respetuosa de la opinión y opciones de vida de la población. Paralelamente, la crisis del euro se profundiza día a día y deriva en una crisis política, y los espacios políticos internacionales de relevancia fundamental referidos a la temática del desarrollo, como Río+20, por ejemplo, arrojan resultados cuestionables, cuando no decepcionantes.

En respuesta a estos retos, la UE ha venido delineando y promoviendo en el marco de su “Agenda para el Cambio” una “Economía Verde”. La definición más extensamente utilizada y autorizada proviene de la Organización de Naciones Unidas, según la cual una economía verde es aquella que tiene como resultado la mejora del bienestar humano y la equidad social, al tiempo que reduce apreciablemente los riesgos ambientales y escaseces ecológicas. ALOP, en coordinación con diferentes redes europeas, ha expresado su opinión crítica al respecto en diferentes comunicaciones.² Por el otro lado, la propuesta alternativa del “Buen Vivir” engloba en América Latina a un conjunto de ideas que se están forjando como reacción a los conceptos convencionales sobre el desarrollo.

Coexisten a la vez una serie de posiciones alrededor de estas definiciones de una Economía Verde y del Buen Vivir. En esta línea se encuentran, por ejemplo, los estudios críticos sobre el desarrollo, el ambientalismo biocéntrico, las teorías del decrecimiento, el feminismo radical, o la decolonialidad del saber, tan sólo por nombrar algunos de los más recientes. Pero a pesar de esta pluralidad, no se tiene hasta el momento una plataforma de pensamiento compartida sobre estos conceptos. Por lo tanto, la prioridad actual está en apoyar esta discusión poniendo como principal problemática la noción del **Desarrollo**, particularmente para generar mayores y más sostenibles mecanismos

² “La *economía verde* se presenta como el paradigma que gobernará Río+20 (y muy probablemente también las estrategias políticas, económicas, y sociales que regirán a partir de ahora). Y aunque en principio sorprenda encontrar el término “economía” dominando una cumbre mundial sobre desarrollo y sostenibilidad, la sorpresa no es tanta si se reflexiona un momento sobre la importancia que el poder económico tiene en los modelos sociales actuales y sobre el papel que ejercen las grandes corporaciones internacionales”. <http://www.alop.org.mx/boletin/2012/junio/02destacados.html>

de cooperación entre Europa y América Latina, sustentados en relaciones de inclusión, equidad y reciprocidad. Hablar de propuestas alternativas de Desarrollo Sostenible nos remite a la gestión integral concertada y equitativa de determinados espacios territoriales con todo lo que ello implica, para asegurar y mejorar la satisfacción de las necesidades básicas y la generación de excedentes, sin poner en riesgo la disponibilidad y la reproducción de recursos para generaciones futuras. Y todo ello, estamos convencidos, debe ser parte del debate político, las relaciones comerciales, las inversiones y la cooperación entre ALC y la UE, mismo si las posiciones de uno y otro actor en la escena global pueden no ser coincidentes y hasta, en algunos temas, divergentes.

A su vez debemos tener en cuenta, por un lado, los altos índices del crecimiento económico que la mayoría de los países de ALC registraran en la última década y su consiguiente “graduación” como Países de Renta Media (PRM) -con la excepción de Haití- lo que supone un dato que no se puede ignorar, mismo si junto con el crecimiento económico subsisten en los países de la región serios problemas de inequidad y exclusión; el rol que muchos de ellos están llamados a asumir como receptores-donantes de cooperación en función de su condición de “economías emergentes” (en particular Brasil y México, pero también Argentina, Colombia, Chile, etc.) y la creciente importancia de la región a nivel internacional como actor de la Cooperación Sur-Sur. A ello se suma el hecho de los avances registrados en la integración política de la región, la que por primera vez llega a una Cumbre con la UE unida en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), reconocida por muchos como un avance estratégico, aunque descalificada por otros que no ven las ventajas comparativas de dicho esquema de integración respecto de los varios ya existentes en la región.

Mientras que por otro, se contraponen el dato de la severa crisis de la UE, o mejor dicho de “las cuatro crisis de la UE” de las que habla José A. Sanahuja: como proyecto económico que promueve estabilidad y crecimiento, como modelo político de gobernanza, como actor global con voz propia (potencia civil y normativa) y la crisis de la “Europa social”, las cuales apuntan al desmantelamiento del Estado de bienestar, que ha sido orgullo y emblema de Europa, y modelo para otras regiones, en especial para AL.³ Y en lo que hace a las relaciones con ALC, también importa el dato de que los recursos financieros para los programas de cooperación entre la UE y la región se van redu-

³ José A. Sanahuja: “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuela Mesa (Coord.): *Cambio de ciclo: Crisis respuestas y tendencias globales. Anuario 2012-2013*. Madrid, CEIPAZ, 2012, pp. 51-84.

ciendo año tras año mientras que las propuestas actuales para la futura ayuda oficial de la Comisión Europea a partir de 2014 (Marco Financiero Multianual 2014-2020) proyectan un cambio radical en las modalidades de cooperación con América Latina. La crisis financiera europea está acentuando y acelerando aún más este proceso de disminución de los presupuestos oficiales de cooperación con América Latina, aunque la UE prefiere hablar de “transformación” más que de “reducción” de su cooperación con una región para la que, según el discurso europeo, se requieren otras modalidades de trabajo más que destinar más recursos. Esto produce también un cambio de foco en lo referente a la canalización de fondos de la cooperación oficial hacia el sector privado, y el desarrollo de los llamados “mecanismos mixtos” o facilidades de inversión que mezclan ayuda al desarrollo con préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) que se han convertido en el buque insignia del financiamiento del sector privado con recursos de la cooperación al desarrollo.

Todo ello forma parte del contexto que los autores de los documentos reunidos en esta publicación debieron tener presente al abordar, a través de distintas temáticas, la situación y perspectivas de las relaciones entre ALC y la UE con la mira puesta en la agenda de la Cumbre de Santiago de Chile de enero de 2013.



Como viene de ser dicho, los trabajos incluidos en esta publicación tienen como eje articulador principal el tema de las inversiones de “calidad social y ambiental” que presidiera la agenda de la I Cumbre CELAC-UE.⁴ A ello refieren la mayoría de los textos que la componen, pero también el lector podrá advertir que en ellos muchas otras cuestiones afloran, o subyacen, como ser: desarrollo sostenible, integración regional, participación de la sociedad civil, comercio justo, democracia y derechos humanos, recursos naturales y medio ambiente, derechos económicos, sociales y culturales, etc. Todas ellas deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar y, sobre todo, imaginar otras relaciones posibles entre ALC y la UE, tanto respecto de lo que los gobiernos de ambas regiones deberían tener en cuenta, como en cuanto a lo que las organizaciones sociales como ALOP debemos fijarnos como objetivos para nuestro trabajo futuro respecto de estas relaciones.

⁴ Los trabajos reunidos fueron producidos, en su mayoría, durante el pasado año 2012, por lo que algunos de los temas abordados han tenido desarrollos que se ha procurado advertir al editar la presente publicación, pero sin que ello afecte los contenidos de los textos originales.

El primero de los trabajos, a cargo de Camilo Tovar, revisa el proceso y entramado de las relaciones ALC-UE siguiendo el hilo conductor de las Cumbres oficiales desde Río de Janeiro (1999) a Madrid (2010), terminando con la identificación de una serie de desafíos que, en la opinión de la sociedad civil, debe enfrentar el diálogo euro-latinoamericano si quiere superar su evidente fatiga y pérdida de relevancia política para ambos continentes.

A este marco introductorio sigue un conjunto de cuatro textos referidos al tema de las inversiones europeas en América Latina. El abordaje de la cuestión se inicia con un trabajo de Alberto Arroyo Picard que brinda una visión general sobre la Inversión Extranjera Directa (IED) de la UE en ALC analizando en qué medida nuestra región es realmente un aliado estratégico y una prioridad para la UE como destino de su inversión externa. Se repasan los intereses prioritarios que guían las inversiones de la UE en nuestra región y se analizan los sectores a los que se dirigen y, en términos generales, los efectos socio-económicos y ambientales que tienen esas inversiones. En su segunda parte, el capítulo analiza los flujos de IED en sentido inverso, focalizando la atención en las empresas “translatinas” que operan en la UE evaluando hasta qué punto se trata de un fenómeno sólo de los dos gigantes de ALC -Brasil y México-, y si ya hay una política pública por parte de los Estados para apoyar la expansión internacional de sus empresas. Finalmente se analiza la importancia real que tienen los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI), los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los Acuerdos de Asociación (AdA) como factor para decidir en dónde y en qué invierten las empresas.

El análisis sobre las inversiones europeas en AL continúa con tres textos que abordan casos particulares, como ser el de la empresa Repsol, a cargo de Esteban Serrani, como caso testigo de una prototípica forma de desempeño de la inversión IED europea en el sector estratégico de los hidrocarburos en la Argentina, lo que permite al autor realizar una reflexión más general sobre la relación entre Estado, Capital y desarrollo económico en América Latina. En la misma dirección se inscribe el texto aportado por ABColombia, un colectivo de incidencia política de cinco agencias británicas e irlandesas de cooperación con programas en Colombia (CAFOD, Christian Aid UKI, Oxfam GB, SCIAF y Trócaire, con Amnistía Internacional y PBI como observadores). Este capítulo, bajo el sugerente título de “Regalándolo todo”, aborda la problemática de la rápida expansión de la industria minera en Colombia y del aumento de la inversión europea en el sector minero, advirtiendo el riesgo que corre el país de entregar sus recursos naturales a cambio de inmensos costos sociales, ambientales y en derechos humanos en el contexto de un conflicto interno y de violaciones de los dere-

chos humanos, incluyendo el desplazamiento forzado. Por último, la contribución de Gustavo Hernández y Toni Sandell aborda la implementación de uno de los nuevos “mecanismos mixtos de asociación público-privada” que mezclan donaciones y préstamos, tales como la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF, por su sigla en inglés) de UE, como parte de la estrategia para canalizar fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia el sector privado. Este texto ofrece un panorama general del mecanismo y expresa la preocupación, en base a la experiencia con los proyectos LAIF hasta el momento, de que los objetivos de desarrollo sustentable y reducción de la pobreza que con ellos se persiguen se vean eclipsados por los intereses geopolíticos y empresariales de la UE.

Al ser la I Cumbre CELAC-UE el evento motivador de la presente publicación, esta también incluye dos trabajos que analizan sus resultados, uno primero aportado por Laura Becerra Pozos que pasa revista a una serie de pronunciamientos y propuestas que la Sociedad Civil dirigiera a los gobernantes de ambas regiones y que constata que, no obstante las declaraciones oficiales de los gobiernos, estos no colocan la participación social en el nivel que reclaman las OSC: son apenas enunciados que se focalizan en acciones puntuales, se ubican más como momentos de consulta-escucha y no de incidencia efectiva en los temas estratégicos que se debaten entre los gobiernos. A este análisis se agrega una contribución de Gustavo Hernández que concluye que la I Cumbre CELAC-UE terminó como se temía: con pocos y magros resultados tangibles, aunque más allá de las narrativas oficiales en conflicto, los silencios y bemoles en los documentos oficiales que emanan de la Cumbre, un hecho resalta con fuerza: el rol que el sector privado está llamado a asumir en estas relaciones a futuro, y las preocupaciones sociales y ambientales que genera el crecimiento de las inversiones europeas, en especial por el desarrollo de actividades extractivas en América Latina.

La publicación se cierra con dos análisis sobre los “Partenariados Estratégicos” que la UE mantiene con dos socios particularmente relevantes en América Latina: México y Brasil. En el primero de ellos, Norma Castañeda y Rodolfo Aguirre revisan por qué el Acuerdo Global entre México y la UE no ha dado los resultados que se auguraban al momento de su firma. O por lo menos, estos han estado muy por debajo de lo que podía esperar la parte mexicana teniendo en cuenta la cantidad y el grado de concesiones que hiciera a la UE, ya que mientras la inversión europea promovida con este acuerdo se ha concentrado en aquellos sectores que representan las mayores posibilidades de utilidad para las empresas europeas, no se han cumplido las promesas de generación de empleos de calidad, transferencia de tecnología e impulso

al desarrollo. Por su parte, Karina de Souza Silva pasa revista a los orígenes, fundamentos, objetivos y desarrollo de la Asociación Estratégica entre Brasil y la UE. Esta alianza, concebida para permitirle a los socios mutuas conveniencias, proyectarlos hacia una posición de prominencia en la escena mundial y favorecer la realización de tareas conjuntas, es un claro ejemplo de vínculos institucionales entre dos “global players”, pero a la vez, ella no está exenta de desafíos que resultan de la propia relación bilateral, como de dinámicas regionales (MERCOSUR) y globales que, al tiempo que brindan posibilidades a la cooperación entre Brasil y la UE, también ponen límites y acotan su posible desarrollo y profundización.



A la luz de los textos reunidos en esta publicación, y de otros numerosos análisis propios y ajenos a ALOP, respecto de la situación y perspectivas de las relaciones entre ALC y la UE a partir de la reciente Cumbre de Santiago de Chile, debemos reconocer que los cambios que se han producido en ambas regiones en los últimos años, requieren tanto de nuevas apuestas como de respuestas originales. Ante el verdadero “cambio de época” que viven ALC y la UE, y sin perder de vista nuestro objetivo último de lograr unas relaciones más justas y solidarias entre ambas regiones, es necesario renovar nuestras agendas y formas de trabajo para lograrlo. En ALOP estamos trabajando en ello junto a otras organizaciones y redes sociales latinoamericanas y europeas con quienes compartimos la misma inquietud, aunque los retos parecen ser enormes, tanto para las ONG europeas como latinoamericanas. En tal sentido, creemos que resulta indispensable incluir en el seguimiento a futuro de estas relaciones por lo menos cinco cuestiones estrechamente vinculadas:

- Alternativas latinoamericanas al discurso dominante sobre el desarrollo y los desafíos que plantea la crisis europea.
- Recursos naturales, neo-extractivismo (re-primarización de las economías latinoamericanas), transición económica y post-extractivismo en el contexto de la democracia y el desarrollo sostenible.
- La agenda sobre justicia social y ambiental post Río+20: desafíos y posibles cursos de acción.
- La nueva agenda europea de la cooperación al desarrollo: los cambios en las directrices políticas que orientan la cooperación al desarrollo y la reducción

presupuestaria sustancial; los criterios institucionales de “diferenciación” para la cooperación al desarrollo; el rol del sector privado en la cooperación para el desarrollo.

- Posible nuevo rol de las ONG/OSC en tal contexto (tanto de las latinoamericanas como de las europeas) y la sostenibilidad de su trabajo.

Es por ello que al finalizar esta breve presentación de su publicación referida a la I Cumbre CELAC-UE, ALOP reafirma su compromiso de continuar trabajando, junto con otras organizaciones y redes sociales latinoamericanas y europeas, en la identificación de una agenda renovada para las relaciones entre ALC y la UE y en la construcción de mecanismos de diálogo político, de cooperación y de comercio e inversión realmente orientados hacia un desarrollo sostenible, robusto y durable con equidad y justicia social para ambas regiones.

Por último, y como ya ha sido mencionado al inicio, esta publicación se inscribe en el marco de los trabajos del Observatorio Social de las Relaciones UE-AL que la Asociación ha podido desarrollar gracias al apoyo solidario de un conjunto de agencias europeas, en especial la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11 de Bélgica y Trócaire de Irlanda hasta el presente, así como de Cordaid e ICCO de Holanda (durante el año 2012). También han contribuido a la producción de los materiales reunidos otras organizaciones e instituciones amigas de cuya colaboración se deja expresa constancia en cada caso. A todas ellas ALOP expresa su reconocimiento y agradecimiento por la confianza depositada en esta iniciativa y, sobre todo, por la solidaridad con la que hemos podido desarrollar, no sólo una herramienta de trabajo, sino un tejido de vínculos, planteos e iniciativas conjuntas de incidencia política respecto de unas relaciones euro-latinoamericanas más justas y solidarias.

Ciudad de México, Julio de 2013

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA ANTE UN CAMBIO DE ÉPOCA Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO QUE LAS ORIENTE

CAMILO TOVAR*

CAPÍTULO I

RESUMEN

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea necesitan renovar sus objetivos políticos para poder relanzarse y profundizarse, especialmente en cuanto a las nociones de “progreso” y “desarrollo” que las han animado hasta el presente. El objetivo de construir una asociación estratégica birregional perseguido desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1999 requiere hoy ser revisado a la luz de la evolución de ambos continentes teniendo en cuenta el verdadero “cambio de época” que vive el mundo y, en especial, atendiendo los planteos que cuestionan la noción tradicional sobre el desarrollo. El presente artículo, revisa el proceso y entramado de estas relaciones siguiendo el hilo conductor de las Cumbres ALC-UE desde Río de Janeiro (1999) a Madrid (2010), terminando con la identificación de una serie de desafíos que, en la opinión de la sociedad civil, debe enfrentar el diálogo euro-latinoamericano si quiere superar su evidente fatiga y pérdida de relevancia política para ambos continentes.

1. AMÉRICA Y EUROPA: DE LA DEPENDENCIA A LA INTEGRACIÓN

Las relaciones entre Europa y América nacen como una relación de dependencia directa y colonización hasta la independencia política, que da origen a un complejo proceso de unificación y separación para la conformación de las nuevas repúblicas independientes de América Latina. Estas nuevas repúblicas, si bien dejan de tener una dependencia política directa con las naciones europeas, continúan bajo la colonización cultural principalmente a través de las élites locales, la educación y la comunicación (acceso a la información). La independencia económica fue relativa y la independencia social no se dio realmente ya que a las

élites latinoamericanas les convenía mantener su estatus privilegiado y básicamente se pasó de un sistema de castas a uno de clases donde la riqueza era el factor determinante, y la desigualdad y la exclusión social la norma.

Las relaciones se dan en un plano bilateral entre las repúblicas de América Latina (AL) y los Estados europeos, esencialmente en la dimensión económica y bajo un patrón que en lo fundamental se mantiene hoy día. América Latina producía materias primas para exportar a Europa y compraba productos manufacturados, principalmente de España, por donde además debía pasar todo el comercio que era sujeto a tributos (aranceles). La independencia significó también la paulatina apertura de AL al mercado mundial, que benefició especialmente al Reino Unido y en menor medida a Francia, quienes vieron en AL un enclave importante para ampliar su mercado y fortalecer su industrialización. El flujo de productos manufacturados ingleses aplastó la incipiente industria local, pero la ganadería y la agricultura se expandieron, en especial el monocultivo dependiente del mercado internacional.¹ Este patrón de especialización productiva basado en la explotación de los recursos naturales y su orientación hacia el mercado exterior (primario-exportadora), ha sido la característica constante y más común de las economías en AL desde la independencia.

La minería, de gran importancia en la colonia, sufre una caída tras la independencia, la cual se puede explicar por la liberación de los esclavos y la abolición de algunos sistemas de explotación colonial como la mita, así como por la salida de capital español. Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XIX la minería recupera su auge y la llegada de capital inglés la fortalece. El Reino Unido fue de lejos el principal inversor en AL tras la inde-

* Ex coordinador de la Oficina de ALOP en Europa; Cross Cultural Bridges, Colombia.

¹ F.J. De la Cruz: *El proceso de independencia de América Latina*. Temario de oposiciones de Geografía e Historia. Revista Electrónica Proyecto Clío, 2011, N° 37.

pendencia: en el año 1900 se estima que el 80% de la inversión extranjera en América Latina provenía del Reino Unido (destinada principalmente a los ferrocarriles), 11% de Francia y 9% de EE.UU.² Esta tendencia de inversión y comercio de hegemonía europea se mantiene hasta la Primera Guerra Mundial cuando las inversiones europeas se estancaron al tiempo que se venía dando un gran dinamismo en los intercambios económicos de AL con EE.UU. A partir de la segunda década del siglo XX la presencia económica de EE.UU. en AL se fortalece aceleradamente y para finales de ésta década EE.UU. desplaza al Reino Unido como el principal socio comercial e inversionista en AL, con un especial predominio en México, América Central y el Caribe.

El periodo entre guerras, caracterizado por la recuperación post-guerra y un auge importante del capitalismo en los años 1920, fue seguido luego por la severa crisis de este sistema en los años 1930 (la Gran Depresión), así como el recrudecimiento de los nacionalismos radicales y autoritarios en Italia, Alemania y España principalmente, que condujeron a la Segunda Guerra Mundial. Durante este período se afianza en América Latina el dominio extranjero (de EE.UU. y Europa) sobre las riquezas nacionales, en especial los recursos naturales, con la aquiescencia de las élites políticas y económicas locales, convencidas de que la doctrina del liberalismo económico era el camino para el progreso. Se consolida el poder político del Estado aunado a una intensa concentración de la riqueza y de la propiedad, manteniendo diversas formas de subordinación del trabajo, muchas de ellas de legado colonial, lo cual se traduce en un aumento de la ya alta desigualdad.

Después de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas en la economía mundial, así como la merma del crecimiento económico liderado por las exportaciones, se genera en la mayoría de los países desarrollados un cierto retroceso en el avance del liberalismo económico y se adoptan propuestas keynesianas de una mayor intervención estatal en la economía. Muchos de los países de la periferia occidental, en ese momento ya llamados sub-desarrollados, siguieron esta tendencia y en América Latina se adopta un modelo de desarrollo “*industrialización dirigida por el Estado*”,³ caracterizada por la industrialización como eje del desarrollo, la ampliación de las esferas de acción del Estado para proteger y apoyar la industria y la búsqueda de una mayor orientación hacia el mercado interno, el modelo Cepalino de industrialización por sustitución de importaciones.

Tras la devastación a todo nivel que produjo la Segunda Guerra Mundial en las sociedades euro-

peas, empieza el proceso de recuperación y reconfiguración de Europa en medio de un contexto difícil por la escasez de alimentos, el desempleo y la escasa capacidad de gasto del Estado, en parte debido al agotamiento de las reservas de divisas durante la guerra. Europa pierde su hegemonía histórica como potencia líder mundial y el poder global se disputa entre dos visiones políticas muy distintas: los modelos impulsados por EE.UU. y la Unión Soviética, dando inicio a la guerra fría. Europa occidental, en el medio de las dos potencias, busca reconstruirse política y económicamente priorizando las relaciones transatlánticas.

El rumbo que toma la reconfiguración política de Europa después de las guerras no podía ser otro que el de la integración, la cual también era promovida por EE.UU. pues era útil a sus prioridades del momento (ampliar su mercado y contener el comunismo). Con el Tratado de Londres de 1949 se constituye el Consejo de Europa como un espacio de cooperación entre los Estados europeos para promover la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, cuyo carácter hasta el día de hoy (con 47 estados miembros) es meramente consultivo. En el marco de este foro se empieza a ventilar la idea de establecer una autoridad común supranacional para regular y administrar la producción y el comercio del acero y el carbón en el marco de un mercado único. Propuesta promovida por Francia en su interés de controlar la producción de carbón y acero (insumos claves para la industria, la reconstrucción y la paz) en las regiones alemanas de Sarre y Ruhr, que además eran áreas estratégicas para el plan de los Aliados a la cabeza de EE.UU. de des-industrializar a Alemania como política de contención. Por su parte a Alemania, para contrarrestar este plan, le convenía el establecimiento de esa autoridad común, la cual se crea en 1951 como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). La CECA se entiende como la piedra fundacional de la integración europea, la cual se continúa construyendo hasta el día de hoy (ver cuadro 1). En América Latina las iniciativas de integración regional empiezan a tomar forma casi en paralelo a la integración europea (con la Organización de Estados Centroamericanos en 1951 - ver cuadro 1), en cierta forma impulsadas por y buscando imitar el modelo europeo.

Las relaciones entre Europa y América Latina no avanzan mucho a nivel oficial desde la primera década del siglo XX, y en especial desde la Primera Guerra Mundial. Los intercambios comerciales y culturales se mantienen, pero las dos regiones concentran su mirada y esfuerzos hacia adentro y sus complejas realidades y procesos internos. Por su parte EE.UU. expande su influencia en América Latina a todos los niveles (político, económico, social, cultural y militar), promoviendo su visión del desarrollo y la democracia por diversos canales y métodos, afirmando así en el siglo XX la aplicación de la llamada Doctrina Monroe.

2 L. Bértola y J.A. Ocampo: *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la Independencia*. SEGIB, Madrid, 2010.

3 Idem.

CUADRO 1: Breve cronología de la integración europea y latinoamericana

AÑO	EUROPA	AMÉRICA LATINA
1950	Declaración de Robert Schuman (inspirada por Jean Monnet)	
1951	Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo)	Organización de Estados Centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador)
1957	Firma del Tratado de Roma: Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)	
1960	Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA en inglés)	Mercado Común Centroamericano (MCCA)
		Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) – (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela)
1965	Firma del Tratado de Bruselas: Comunidades Europeas (fusión de CECA, CEE y Euratom)	
1969		Pacto Andino (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú)
1973	Primera ampliación: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido	Venezuela se une al Pacto Andino
1975		Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)
1976		Chile se retira del Pacto Andino
1979	Primera elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo	
1980		Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)
1981	Segunda ampliación: Grecia	
1983		Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela)
1985	Firma del Acuerdo de Schengen	Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay)
1986	Tercera ampliación: España y Portugal	Grupo de los Ocho (Contadora + Grupo de Apoyo)
	Firma del Acta Única Europea: del mercado común al mercado único europeo	Grupo de Río
1989	Caída del Muro de Berlín	
1991		Mercado Común del Sur (MERCOSUR) – (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)
		Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)
1992	Firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht	
	Acuerdo del Espacio Económico Europeo (UE 12 + AELC, excepto Suiza)	
1995	Cuarta ampliación: Austria, Finlandia y Suecia	
1997	Firma del Tratado de Ámsterdam	Comunidad Andina de Naciones (CAN) reemplaza al Pacto Andino.
1999	Debut del EURO en el mercado financiero	

AÑO	EUROPA	AMÉRICA LATINA
2000		I Cumbre Suramericana en Brasilia. Aprobación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)
2001	Firma Tratado de Niza	
2004	Quinta ampliación: República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) – (Cuba y Venezuela)
	Firma de la Constitución Europea (rechazada por referendos en Francia y Países Bajos en 2005)	Comunidad de Naciones Suramericanas
2006		Venezuela se retira de la CAN Bolivia se incorpora al ALBA
2007	Sexta ampliación: Bulgaria y Rumania	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)
	Firma del Tratado de Lisboa	Nicaragua se incorpora al ALBA
2008		Dominica se incorpora al ALBA
2009	Entra en vigor el Tratado de Lisboa	Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda se incorporan al ALBA
2010		Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)
2012		Suspensión temporal de Paraguay del MERCOSUR
		Incorporación de Venezuela al MERCOSUR
2013	Séptima ampliación: Croacia	

Elaboración propia.

2. ANTECEDENTES DE LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA

Los primeros años de la construcción de la integración europea estuvieron marcados por una virtual ausencia de relaciones oficiales e institucionales entre las nacientes instituciones europeas y los países de América Latina. Los pocos diálogos que había se circunscribían a intercambios respecto al tema comercial. A principios de la década de 1960 las Comunidades Europeas firman la Convención de Yaundé con 18 países africanos, un acuerdo de intercambio comercial preferencial y cooperación. Los gobiernos latinoamericanos se preocupan por su acceso al mercado de la Comunidad Económica Europea (CEE) y entablan diálogos con las instituciones europeas a este respecto, conduciendo al Memorando Latino Americano de 1966 (elaborado por los representantes diplomáticos en Bruselas) el cual propone la creación de una comisión permanente conjunta para el diálogo.⁴

⁴ C. D. Martin: "Las relaciones América Latina - Unión Europea: antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXII, N° 2. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, 2002, pp. 46-64.

Esta propuesta latinoamericana no tuvo respuesta de las instituciones europeas y las relaciones oficiales mantuvieron un perfil muy bajo hasta inicios de la década de 1970 cuando a partir de la Declaración de Buenos Aires de la CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana) se activa un diálogo entre el Comité de representantes permanentes de los Estados miembros de las Comunidades Europeas (COREPER), la Comisión Europea y el GRULA (Grupo de Embajadores Latinoamericanos en Bruselas) que conduce a los primeros acuerdos comerciales no preferenciales (Argentina, Brasil, Uruguay y México) de escaso alcance, que restringían más que facilitar el comercio.⁵ Por recomendación de la UNCTAD, la Comunidad Europea establece en 1971 su primer esquema del Sistema Generalizado de Preferencias comerciales (SGP), dando ciertas preferencias comerciales en productos seleccionados a los países en desarrollo, pero cuyos beneficios eran muy limitados para los países latinoamericanos y solo para los de mayor desarrollo entre los que figuraban México, Brasil y Argentina. El impacto de

⁵ A. Ayuso: "La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea", en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, Número 32: "Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad", Barcelona, 1996, pp. 147-164.

este SGP para AL fue muy limitado pues no cubría el grueso de la oferta exportable latinoamericana.

A principios de los años setenta se inician las reuniones inter-parlamentarias euro-latinoamericanas, que desde esa fecha se vienen celebrando bianualmente y hoy en día tienen lugar en el marco de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat). La Comunidad Europea también empieza a instituir una política comunitaria de cooperación en el ámbito de su acción exterior, al tiempo que se establecen los primeros programas de ayuda financiera y técnica hacia AL en temas rurales y de apoyo a la integración regional. En AL este periodo se caracteriza por las dictaduras militares y gobiernos autoritarios en varios países, lo cual despierta el interés de algunos grupos políticos europeos por la lucha de sectores políticos latinoamericanos en defensa de la democracia y los derechos humanos. La crisis del petróleo de 1973, que junto a otros factores pre-existentes generó una inflación y recesión económica en EE.UU. y, en menor medida, en Europa occidental, develó la vulnerabilidad de los países desarrollados dependientes de recursos energéticos externos y condujo a Europa a re-plantear sus relaciones con los países en desarrollo no solo en términos de ampliar mercados para las mercancías e inversiones europeas, sino también para asegurar el acceso a materias primas y recursos energéticos.⁶ Este enfoque de política exterior europea hacia AL se mantuvo y se ha profundizado en las décadas siguientes, siendo incluso hoy en día el enfoque que orienta en gran medida la cooperación al desarrollo de la UE.

Luego de dos décadas de dinamismo y crecimiento económico en AL, estalla a principios de los 80 la crisis de la deuda externa que se amplifica a toda la economía (inflación, fuga de capitales, caída del salario real, bajo gasto social, devaluación) debido a las políticas de ajuste adoptadas para enfrentarla, que bajo recomendación del FMI buscaban básicamente promover el sector externo a cambio de la contracción del mercado interno. Un periodo doloroso para la economía Latinoamericana, conocido como la “década perdida”, en el cual el remedio resultó peor que la enfermedad y el problema de la deuda no se resolvió. En esta década, con los llamados acuerdos de segunda generación, se demarca la geografía de las relaciones entre la Comunidad Europea (CE) y AL que básicamente se mantiene hasta hoy en día: relaciones en bloque con los procesos de integración regional y relaciones bilaterales con países específicos. La Comunidad Europea firma acuerdos de cooperación con Brasil en 1980, Pacto Andino en

1983 y América Central en 1985, que incluyen por primera vez un componente de cooperación centrado en el desarrollo rural, la producción alimentaria y proyectos de integración regional, así como la ayuda humanitaria. Con el impulso de la entrada de España y Portugal a la CE también se empieza a institucionalizar el diálogo político con una visión más de largo plazo, especialmente con los países centroamericanos en el marco del Diálogo de San José que inicia en 1984 y el Diálogo con el Grupo de Río que se concretiza en 1991. En el año 1982 la Guerra de las Malvinas fue un momento de alta tensión diplomática en las relaciones euro-latinoamericanas. Unos años más tarde, en el otro extremo, tanto la CE como la mayoría de países latinoamericanos coincidieron en su posición ante el conflicto centroamericano, en el cual la mediación de la CE en busca de una solución pacífica y diplomática -que se logra con los Acuerdos de Esquipulas- fue significativa y representa para la CE un importante logro de política exterior. El rol de la CE frente al conflicto en Centroamérica marcó una percepción general que se tiene en AL de Europa y generó un reforzamiento de las relaciones entre diversos sectores sociales y políticos europeos y latinoamericanos (partidos políticos, iglesias, sindicatos, organizaciones sociales, académicos, etc.).

La comunicación de la Comisión Europea de 1990 -*Nuevas orientaciones para la Cooperación con América Latina y Asia en la década de los noventa*- inicia un proceso de formalización de la cooperación de la Comunidad Europea (Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993) con AL que conduce a la adopción del Reglamento N° 443 de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (Reglamento ALA). En los primeros tres años de la década se firman los llamados acuerdos marco de tercera generación con todos los países de AL, los cuales se conciben como instrumentos de la estrategia global de desarrollo y cuya novedad más importante es la inclusión de la cláusula evolutiva y la cláusula democrática: se condiciona la cooperación al respeto de estándares de democracia y derechos humanos. Estos acuerdos introducen el concepto de desarrollo sostenible en la cooperación, y su dimensión ambiental, y resaltan la cooperación industrial, científica y tecnológica. Resulta interesante que la cláusula democrática no se incluyó en el sistema generalizado de preferencias comerciales (SGP), en parte porque la Comisión Europea consideraba que no había cabida para los derechos fundamentales en los tratados comerciales. El SGP de la Unión Europea (UE) fue revisado en 1995 dando prioridad a los países menos desarrollados e incluyendo esquemas especiales para favorecer el respeto del medio ambiente y de los derechos laborales, así como la lucha contra las drogas (SGP

⁶ G. Molano Cruz: “La Cumbre Eurolatinoamericana de Río de Janeiro: ¿Nostalgias coloniales cooperación internacional?, en *Revista Colombia Internacional*, N° 47, Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, septiembre-diciembre 1999, pp. 31-43.

Drogas). En este mismo periodo el Consejo de la UE adopta su estrategia para la cooperación con AL reafirmando la prioridad otorgada a la democratización e institucionalización del Estado, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el apoyo a las reformas económicas y al aumento de la competitividad, con el reto de contribuir a garantizar la participación de las poblaciones marginadas en la economía de mercado (Consejo de la UE, 1995). La UE manifiesta su apoyo a la integración regional latinoamericana, en particular a la idea de “regionalismo abierto”, con el propósito de lograr una mayor apertura comercial e inserción internacional de AL.

El modelo de regionalismo abierto fue impulsado en AL en la década de los ´90 principalmente por la CEPAL, como una alternativa de desarrollo frente a la crisis de la “década perdida”. Concibiendo la integración regional como un proceso básicamente comercial, el regionalismo abierto se centra en el mercado, dejando de lado las dimensiones social, política y ambiental de la integración, para promover la liberalización comercial y las exportaciones como motor del crecimiento económico.⁷ El regionalismo abierto fue innovador como concepto y ampliamente usado por los gobiernos latinoamericanos, pero en la práctica no fue una alternativa sino más bien un marco para profundizar las reformas neoliberales impulsadas en la década anterior, terminando de enterrar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro.

En este marco del regionalismo abierto, con el establecimiento del MERCOSUR en 1991 y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994, la UE promovió la idea de negociar Acuerdos Marco Interregionales, en especial con MERCOSUR, México y Chile, que además de los componentes de cooperación y diálogo político presentes en los acuerdos de tercera generación, se centraran en profundizar las relaciones económicas y liberalizar el comercio. Se concluyen acuerdos marco, llamados de cuarta generación, con MERCOSUR en 1995, con Chile en 1996 y con México en 1997, los cuales amplían los ámbitos de cooperación, apoyan los procesos de integración regional y sientan las bases para una negociación de liberalización comercial. Para la Comunidad Andina y América Central la UE mantuvo una política con base en los Acuerdos Marco de Cooperación de 1993, pues consideraba que por los problemas internos en ambas regiones y las asimetrías con la UE no era adecuado profundizar en las relaciones económicas y comerciales en ese momento y además estos países ya contaban con las preferencias comerciales del SGP

⁷ E. Gudynas: “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso”, en *Observatorio Hemisférico*, Programa de las Américas del International Relations Center, 2005.

Drogas.⁸ A pesar de la insistencia de los gobiernos centroamericanos y andinos, la UE mantuvo esta posición por más de diez años. Tanto los acuerdos firmados en esta década como otros instrumentos acordados entre AL y la UE, significaron una profundización y ampliación de los mecanismos de diálogo político y cooperación entre las dos regiones en un esfuerzo de institucionalizar las relaciones. En esta década también se inicia el proceso de diálogo Iberoamericano y en 1991 se constituye la Conferencia Iberoamericana y sus Cumbres anuales. La institucionalización del diálogo político entre la UE y AL conduce a la realización de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE), en Río de Janeiro en 1999.

El diálogo político entre la UE y AL se construye sobre la base de valores compartidos, una historia común y un compromiso con la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, que los gobiernos de las dos regiones repiten incesantemente. Los valores pueden ser compartidos pero no necesariamente su interpretación es la misma para las dos regiones y sus países, la historia común está marcada por una relación de dominación y dicotomías (fuerte/débil, desarrollado/en desarrollo, centro/periferia, norte/sur, etc.) y entre las realidades diversas de las dos regiones hay grandes diferencias y asimetrías. Por lo tanto la relación birregional a nivel de los Estados se construye sobre una base común que es más retórica y discursiva que real, e incluso a veces la práctica resulta ser contraria al discurso político.

3. LA ÉPOCA DE LAS CUMBRES

3.1 Reforzando vínculos para desarrollar la Asociación Estratégica ALC-UE

Las Cumbres ALC-UE nacen en un momento de creciente optimismo por el futuro de las relaciones euro-latinoamericanas-caribeñas y un ambiente político favorable, como encuentros políticos del más alto nivel llamados a guiar y liderar las relaciones birregionales. Impulsada por España y Francia de un lado y Brasil y México del otro, se organiza en junio de 1999 en Río de Janeiro la I Cumbre ALC-UE en la cual se define el objetivo de promover y desarrollar las relaciones birregionales hacia la consolidación de una Asociación Estratégica, concepto que no ha tenido una definición de contenido muy precisa ni concreta por parte de los gobiernos, pero se convirtió en el “leitmotiv”

⁸ M. P. Díaz Nieto: *Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos “Norte-Sur”: Análisis de la experiencia mexicana*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 2010.

del proceso de Cumbres y de las relaciones ALC-UE. Una asociación que contribuya al desarrollo de cada uno de los países y que se cimiente en tres dimensiones estratégicas: (i) el diálogo político en el marco del derecho internacional, (ii) las relaciones económicas y financieras basadas en la liberalización del comercio y el regionalismo abierto y (iii) la cooperación en una amplia variedad de áreas. La Declaración de Río está acompañada de un acuerdo sobre un extenso listado de 55 prioridades para la acción en las tres dimensiones (que luego fueron acotadas en 11 prioridades por los altos funcionarios en Tuusula, Finlandia) e institucionaliza las Reuniones de Altos Funcionarios ALC-UE como mecanismo de seguimiento a las Cumbres. En lo inmediato, el resultado más tangible de la Cumbre de Río fue el lanzamiento de las negociaciones de liberalización del comercio (en el marco de un Acuerdo de Asociación) con MERCOSUR y Chile. La negociación de un acuerdo de este tipo con México, conocido como el Acuerdo Global, inició a principios de 1998 y posteriormente entraría en vigor en octubre de 2000.

3.2 “UE-América Latina y Caribe: Impulsando la asociación estratégica para el siglo XXI”

Pasaron casi tres años en los que se avanzó muy poco en la concreción de los acuerdos y prioridades establecidas en Río, en un contexto global cambiante y una economía en recesión donde era evidente que AL perdía importancia en la agenda de política exterior de una UE enfocada en sus vecinos, la futura ampliación hacia el Este y en los temas de seguridad, defensa y lucha contra el terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre. Por su parte la realidad latinoamericana tampoco favorecía una atención de la UE para profundizar las relaciones: crisis en Argentina, el colapso de los diálogos de paz en Colombia y el golpe de Estado en Venezuela, entre otros. Se llega entonces en mayo de 2002 a la II Cumbre ALC-UE en Madrid, con España presidiendo la UE, con la intención de impulsar una relación -asociación estratégica- que hace poco había nacido y no pasaba por su mejor momento. Con una agenda de tres bloques temáticos atravesada por la apuesta a fortalecer el multilateralismo y la obsesión europea -en especial del gobierno español de José María Aznar- en lograr un acuerdo sobre la lucha contra el terrorismo, transcurrió la Cumbre sin mayores complicaciones y los mandatarios aprobaron tres documentos: la declaración política de la Cumbre titulada Compromiso de Madrid, el Informe de Evaluación y el Documento sobre Valores y Posiciones Comunes. El plato fuerte de la Cumbre fue el anuncio del cierre de negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile, que entraría en vigor en 2003. Las negociaciones con MERCOSUR no

avanzaban en su componente comercial y, aunque la Cumbre pretendía darle un nuevo impulso, no acordó más que una nueva reunión a nivel ministerial. Para la UE estaba pendiente la recuperación económica de Argentina y además supeditaba la negociación con MERCOSUR al cierre de la Ronda de Doha en la OMC. Con la Comunidad Andina y América Central la UE mantuvo su posición de no iniciar negociaciones comerciales, y propuso negociar un nuevo acuerdo de diálogo político y cooperación. México logró el apoyo de la UE al Plan Puebla-Panamá y la sede de la próxima Cumbre ALC-UE en 2004.

La Cumbre de Madrid no significó un avance cualitativo en la asociación estratégica más allá de las declaraciones políticas y más bien confirmó que AL no es prioridad en la política exterior de la UE. Sin embargo, se anunciaron algunos avances concretos como el lanzamiento de dos programas de cooperación regionales de la UE para AL: @LIS (Alianza para la Sociedad de la Información) y ALβAN (becas de posgrado para estudiantes latinoamericanos en instituciones de la UE), y la firma del Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). En el plano de los actores, esta II Cumbre significó algunas novedades. En Madrid se concreta por primera vez la participación parlamentaria en la Cumbre ALC-UE por medio de una reunión paralela, preparatoria de la próxima Conferencia Interparlamentaria UE/AL.⁹ También se organiza el I Foro Euro-latinoamericano-caribeño de la Sociedad Civil, la I Cumbre Sindical ALC-UE y la Cumbre de los Pueblos (contra-cumbre social) organizada por el Foro Social Transatlántico. Estos, junto con varias otras iniciativas (2° Encuentro de la Sociedad Civil Organizada ALC-UE, Foro Académico, Foro Cultural, Foro Empresarial, Congreso Social), conforman un gran abanico de eventos organizados por organizaciones de la sociedad civil al margen de la Cumbre para expresar sus visiones y emitir declaraciones, confirmando la importancia de las Cumbres en tanto momento político y público valioso para el fortalecimiento de los vínculos entre los diversos sectores de las sociedades civiles de ambas regiones.

3.3 Multilateralismo efectivo y cohesión social

Con la ampliación hacia el Este a diez nuevos Estados miembros, el proyecto de una Constitución Europea en plena marcha y las divisiones internas causadas por la guerra en Irak, la UE llega en mayo de 2004 a Guadalajara para la III Cumbre

9 G. Arenas: “II Cumbre UE/ALC: Impulsando la asociación estratégica para el siglo XXI”, en II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe: Reflexiones y proyecciones tras Madrid 2002. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa-CELARE, Santiago de Chile, 2002.

ALC-UE con su atención en otro lado y en temas que no eran necesariamente relevantes para AL. Por su parte, los países de AL batallaban por la consolidación de los avances políticos y económicos, enfrentando recesiones cíclicas y un panorama político que cambiaba en algunos países. En el plano internacional la guerra en Irak y el fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún, que extendía un manto de duda sobre el futuro de la Ronda de Doha, son factores que influenciaron la III Cumbre ALC-UE. Nuevamente, se evidencia una fatiga del mecanismo de Cumbres que se manifiesta en la ausencia de varios mandatarios de ambas regiones. La Cumbre y su Declaración de Guadalajara se centraron en dos temas principales: el compromiso con el multilateralismo, la reforma y eficacia de la ONU (como contrapeso a la bilateralidad en torno a la guerra en Irak), y la cohesión social como prioridad en las relaciones UE-ALC, tema en torno al cual la retórica de la Declaración fue extensa pero los resultados concretos exiguos: propuesta de entablar un diálogo birregional para compartir experiencias y el lanzamiento del programa EUROsociAL por la Comisión Europea y el BID, también para intercambiar experiencias. En el plano comercial y con la incertidumbre respecto a la Ronda de Doha, la UE empieza a mostrar signos de una posible flexibilización de su posición de supeditar las negociaciones subregionales a la negociación multilateral. La Declaración de Guadalajara manifiesta el objetivo de concluir negociaciones con MERCOSUR unos meses después de la Cumbre, así como el inicio de un proceso de valoración conjunta de la integración económica regional en Centroamérica y la Comunidad Andina conducente a la negociación de un acuerdo de asociación (que incluya un acuerdo de libre comercio) con la UE.

3.4 “Fortaleciendo la asociación estratégica birregional”

Dos años más tarde se celebra la IV Cumbre ALC-UE en Viena donde la polarización y conflictividad política en AL fue el eje central de debate, incluso por momentos cambiando la agenda de discusión con la UE. Las políticas de nacionalizaciones en Venezuela, Bolivia, Argentina y Ecuador fueron eje de discusión, alentado por España y Francia para proteger los intereses de algunas de sus empresas. También figuraron el conflicto de las papeleas entre Argentina y Uruguay, con los intereses de una empresa finlandesa de por medio, una cierta crisis de los procesos clásicos de integración regional en AL, especialmente el caso de la Comunidad Andina (CAN), y el surgimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones (no sin contradicciones entre sus principales promotores, Brasil y Venezuela). Por su parte la UE tampoco llegaba

muy cohesionada a Viena, atravesando una crisis de liderazgo político en medio de un “periodo de reflexión” desencadenado por los referéndums negativos a la Constitución Europea en Francia y Países Bajos, sumado a las divisiones internas sobre cómo garantizar la seguridad energética en la UE. En este contexto complejo y un panorama diferente a cuando se definieron las bases de las relaciones ALC-UE, no fue sorpresa la dificultad de lograr acuerdos y los débiles resultados de la Cumbre de Viena, entre los cuales se destacan la propuesta de iniciar diálogos sectoriales en temas como seguridad, migraciones y medioambiente (aunque sin una institucionalidad ni mecanismos definidos) y la idea de constituir la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. El tema de la energía fue relevante y aunque en 2006 AL no era una fuente energética de peso para la UE, a la UE si le interesa tener opciones abiertas y crear un marco internacional que garantice un suministro fluido y seguro de energía. También es un tema clave en las nuevas iniciativas integracionistas en AL. Es así que en la Cumbre de Viena el tema energético empieza a perfilarse como una posible prioridad futura en las relaciones ALC-UE.

En cuanto a las relaciones sub-regionales, en Viena la negociación con MERCOSUR permaneció estancada. Se lanzó la negociación con Centroamérica y se dio un compás de espera a la CAN para resolver sus conflictos internos (detonados por el retiro de Venezuela) con la perspectiva de iniciar negociaciones. En este sentido, las diferencias políticas al interior de la CAN eran grandes (incluso sin Venezuela) y la presión de la oferta de la UE (negociar, pero en bloque) fue fundamental para “superar” momentáneamente la crisis de la CAN e iniciar negociaciones con la UE. Pero fueron consensos muy frágiles y artificiales que no tardarían en romperse. El papel que jugó la UE en todo este proceso con la CAN amerita un análisis aparte que acá no cabe, pero que evidenció por un lado la poca flexibilidad de la UE en su apoyo a la integración latinoamericana, y por el otro la falta de coherencia entre el discurso y la práctica cuando los intereses económicos están de por medio. Finalmente, una característica importante de la Cumbre de Viena fue la ampliación de espacios, una concurrencia de eventos preparatorios y paralelos, oficiales y alternativos, donde una diversidad de actores y sectores de la sociedad civil de ambas regiones expresaron sus visiones respecto a las relaciones ALC-UE y a sus ámbitos de acción en particular.¹⁰ Sin embargo, hay cierta falta de coordinación y articulación entre estas iniciativas y se destaca su escasa influencia en la Cumbre oficial.

¹⁰ G. Mainhold: “La productividad del proceso de Cumbres Euro-latinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río”, en G. Caetano (Coord.): *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010*. Montevideo, CEFIR-INVENT-Somos MERCOSUR-ALOP, 2010, pp. 21-60.

Tanto la ampliación de espacios de debate como la poca incidencia en la Cumbre, serán una constante en las siguientes Cumbres. Esto evidencia por un lado la importancia de los lazos creados y mantenidos por las sociedades euro-latinoamericanas-caribeñas, que son un soporte fundamental de las relaciones ALC-UE, y por otro, la disociación entre los procesos sociales y los acuerdos políticos.

3.5 “Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos”

La siguiente cita euro-latinoamericana-caribeña tuvo lugar en Lima en mayo de 2008, con el telón de fondo de una alta tensión política entre Colombia, Ecuador y Venezuela por el bombardeo colombiano contra las FARC en territorio ecuatoriano. Previo a la Cumbre también hubo un fuerte intercambio de declaraciones entre Hugo Chávez y Ángela Merkel, que auguraba tensiones que se disiparon, o mejor no se abordaron, en Lima. Si bien el MERCOSUR y la CAN no pasaban por su mejor momento, el nacimiento de UNASUR y la firma de su Tratado Constitutivo unos días después de la Cumbre de Lima generaban expectativa por este nuevo rumbo de la integración suramericana. Por su parte la UE llega a Lima tras una larga y compleja encrucijada en torno a la reforma de su “carta magna”, que encuentra salida con la aprobación del Tratado de Lisboa (aunque con el traspie del referéndum negativo en Irlanda unas semanas después de la Cumbre). La agenda de la V Cumbre ALC-UE se enfocaba en dos temas principales: cohesión social (pobreza, desigualdad e inclusión) y desarrollo sostenible (medioambiente, cambio climático y energía), reflejando un compromiso de los intereses de las partes. Sobre la cohesión social, la falta de una definición clara y las interpretaciones un tanto disímiles que cada región hace del concepto revelan la ausencia de una visión común al respecto, más allá de los contenidos y objetivos generales acordados en la Declaración de Lima. En la práctica, aparte de los foros de alto nivel y los diálogos sectoriales sobre el tema, se continúa con el programa EUROSociAL que, al enfocarse en intercambios de experiencias entre las administraciones públicas, tiene un impacto que se estima muy limitado. Con respecto al segundo tema de la Cumbre de Lima, por los compromisos adoptados y el lanzamiento de la iniciativa EUroCLIMA (sin diseño concreto en ese momento), el medio ambiente y la energía emergen como un eje importante de las relaciones ALC-UE. El tema de la migración aparece mencionado ligeramente en la Declaración de Lima y no fue objeto de mucho debate, pero si toma gran relevancia un mes después de la Cumbre con la adopción por el Parlamento Europeo de la Directiva de Retorno, enérgicamente rechazada por los gobiernos latinoameri-

canos. Entre los escasos resultados de la Cumbre de Lima cabe mencionar el establecimiento de un grupo de trabajo para estudiar la posible creación de la Fundación ALC-UE. Finalmente, se destaca de la Cumbre de Lima un cambio de posición de la UE respecto a su apuesta por el “interregionalismo”, al dejar abierta la posibilidad de optar por la bilateralidad, en especial con respecto a la negociación con la CAN.¹¹

3.6 “Hacia una nueva etapa de asociación bi-regional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social”

La polémica que generó la Directiva de Retorno y el hecho de que esta no fue un tema de discusión en la Cumbre de Lima, despertó indignación entre los gobiernos latinoamericanos, más aún cuando en Lima se había acordado con la UE entablar un diálogo estructurado sobre la migración con base en el principio de responsabilidad compartida. Para la UE, era un problema de comprensión equivocada y tuvo que desplegar su diplomacia en diversos espacios para “explicar” de qué se trataba la Directiva. Para la mayoría de gobiernos de AL era un tema de respeto a los derechos humanos y un traspie en el diálogo político. Este malestar se manifestó en las negociaciones de acuerdos de asociación con la CAN y Centroamérica, y los reparos de los latinoamericanos llegaron hasta la VI Cumbre ALC-UE celebrada en Madrid en mayo de 2010. La UE, digiriendo y adoptando las reformas del Tratado de Lisboa, llega a Madrid bajo la presidencia de España (que lleva su agenda propia) con el objetivo de relanzar la relación birregional en plena crisis financiera y de la deuda soberana europea, y a pocos días de haber aprobado el primer paquete de rescate y crear el Fondo de Estabilidad Financiera luego de meses de indecisión. Por su parte en AL el golpe de Estado en Honduras despertó los fantasmas del pasado, agudizó aún más el polarizado y fragmentado mapa político latinoamericano y generó una advertencia de boicot de la Cumbre por parte varios gobiernos latinoamericanos de UNASUR si Porfirio Lobo (el nuevo Presidente hondureño) participaba (quien había sido invitado formalmente por España pero finalmente decidió no asistir salvándole la Cumbre a España). Los resultados de la Cumbre de Madrid y los avances logrados se dieron más en otros ámbitos que en el del tema central de la Cumbre: innovación y tecnología. Los de mayor relevancia fueron en el ámbito comercial: el anuncio de relanzamiento de las negociaciones con MERCOSUR aunque con fuertes reticencias de varios países europeos encabezados por Francia, la rúbrica de los acuerdos con

11 J. A. Sanahuja: “La Unión Europea y América Latina: La agenda común tras la Cumbre de Lima”, en CELARE: V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea: Evaluación, desafíos y propuestas. CELARE, Santiago de Chile, 2008.

Colombia y Perú y el cierre de las negociaciones con Centroamérica. Sin embargo, los acuerdos con Colombia y Perú supusieron un cambio de posición de la UE y atizaron los conflictos dentro de la CAN, y el cierre de la negociación con Centroamérica se dio literalmente el día antes de la Cumbre bajo una fuerte presión de España y la Comisión Europea. En Madrid se acuerda crear la Fundación ALC-UE y se presenta la iniciativa, ya puesta en marcha por la Comisión Europea, del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL o LAIF por sus siglas en inglés). Finalmente, cabe resaltar como novedad que la Cumbre adoptó un Plan de Acción 2010-2012 en seis ámbitos, cuya implementación y cumplimiento se evaluarían en la siguiente Cumbre en Santiago de Chile en enero de 2013.

Si bien para muchos de sus protagonistas y varios analistas la Cumbre de Madrid cumplió sus objetivos, ha sido una de las Cumbres más exitosas y significó un avance en las relaciones birregionales, es pertinente hacer algunas apreciaciones. Primero, que la mayoría de los logros corresponden más bien a la culminación, en algunos casos forzada por la necesidad de mostrar resultados en Madrid, de procesos que venían de años atrás. Segundo, que en el diálogo político no se asumió el debate sobre la realidad social y política de las dos regiones, la coyuntura mundial y los cambios profundos que han ocurrido desde la primera Cumbre de Río en 1999, y por lo tanto la necesidad de al menos revisar si los objetivos definidos en Río y sus mecanismos de implementación siguen siendo relevantes y pertinentes. Luego de Madrid queda la sensación de que hay una falta de claridad tanto de ALC como de la UE sobre las percepciones mutuas, lo que quiere el uno del otro y ambos de su asociación estratégica.

3.7 A modo de balance

De este recorrido histórico de las relaciones entre ALC y la UE se pueden extraer algunas constantes que han marcado el proceso:

1. En términos generales, la relación ALC-UE es más importante para ALC que para la UE, y con el transcurrir de los años ALC parece alejarse más de las prioridades de política exterior de la UE. Pero también en la última década ALC ha diversificado su espectro de alianzas internacionales, especialmente en lo económico y comercial, donde el eje transpacífico emerge como una opción -si no competitiva- eje trasatlántico.
2. La meta principal de lograr una Asociación Estratégica nunca ha sido definida concretamente, dejando un campo de acción entre diversas interpretaciones que puede ser funcional para

complacer las diferentes prioridades de los gobiernos, pero no da la claridad necesaria del objetivo común. Sin embargo, es justo valorar el proceso en el cual se han profundizado las relaciones en las tres dimensiones estratégicas definidas en Río (diálogo político, cooperación y relaciones económicas), y se han fortalecido los vínculos entre las sociedades civiles de las dos regiones, más por iniciativa propia que por un impulso desde los Estados.

3. En el trasfondo de las relaciones y la asociación estratégica se instala desde el comienzo la idea del desarrollo como meta, y el discurso del desarrollo sostenible cobra especial relevancia desde los acuerdos de tercera generación en la década de los noventa. Revisando cómo se percibe y se incluye el concepto de desarrollo sostenible en las Declaraciones políticas de las Cumbres, vemos que desde una mención central en Río 1999 como principio a cumplir por la asociación estratégica que se relacionaba más estrechamente con el medio ambiente, este se ha ido transversalizando paulatinamente en las Declaraciones posteriores al conjunto de temas abordados y en Madrid 2010 aparece en el lema de la Cumbre.
4. En cuanto a las principales prioridades de la asociación estratégica, se pueden identificar la cooperación y las apuestas por la integración regional, por un multilateralismo efectivo, por la liberalización comercial, por la cohesión social y por la protección del medio ambiente.
 - La UE ha sido un modelo de integración regional para AL y en la relación birregional se buscó replicar la experiencia europea en AL, con bastante apoyo de la UE en la construcción institucional, programas de cooperación regionales y el imperativo de negociaciones comerciales en bloque. Sin embargo, y a pesar del andamiaje institucional y normativo construido muy a semejanza de la experiencia europea y avances en la integración comercial, no se tomaron en cuenta algunos factores esenciales, como ser: (i) la historia, realidades y contextos diversos que plantean grandes diferencias estructurales entre los países europeos y latinoamericanos como para trasplantar exitosamente el modelo europeo en AL; (ii) la institucionalidad y el marco normativo supranacional en la UE han sido medios para lograr objetivos comunes. En AL las normas e instituciones se han convertido en objetivos y la integración avanza por acuerdos intergubernamentales en los cuales pesa más la voluntad política de los gobiernos que el marco supranacional; (iii) la integra-

ción europea se sustenta sobre equilibrios sociales y políticos (en sus inicios, la liberalización comercial junto con la política agrícola común que equilibró los intereses industriales alemanes y las necesidades de los agricultores franceses), equilibrios que no han sido la norma en los procesos de integración en AL.¹² Más recientemente en AL se han establecido algunos marcos de integración y concertación política más flexibles y coherentes con la realidad heterogénea de AL.

- El acercamiento de posiciones sobre temas globales en el marco de la relación ALC-UE se ha procurado como medio para promover la eficacia en los espacios multilaterales (que además es la esencia de los “partenariados estratégicos” que tiene la UE con Brasil y México). Si bien las Declaraciones de las Cumbres resaltan esta apuesta por el multilateralismo, las posiciones de la UE, sus Estados miembros y los países de AL en los foros multilaterales no han sido comunes ni coordinadas, como se evidenció recientemente en Río +20, entre otros ejemplos. Se destacan los acuerdos ALC-UE por la reforma del régimen y las instituciones multilaterales, pero hay divergencias sobre el sentido y la profundidad de estas reformas.
- El frente en que mayores avances se han dado en la relación ALC-UE respecto a las prioridades planteadas, con inconvenientes y contradicciones, es en la liberalización comercial y la negociación de tratados de libre comercio, convirtiéndose en un eje pivote de las relaciones birregionales. Sin embargo es el tema en el que mayores divergencias hay entre las posiciones de las organizaciones de la sociedad civil y las políticas de los gobiernos (alentadas por el sector privado). La contribución de esta liberalización comercial al desarrollo sostenible es, a lo sumo, dudosa. El SGP de la UE, con más de 40 años de existencia, no ha generado un crecimiento significativo de las exportaciones de AL a la UE y mucho menos una diversificación de éstas. Una valoración general de los tratados de libre comercio en vigor, UE-México (desde hace 11 años) y UE-Chile (desde hace 7 años), muestra que el comercio si ha crecido, pero creciendo más las importaciones desde la UE que en el caso de México llevan a un aumento del déficit de la balanza comercial con la UE.

Las exportaciones de México y Chile hacia la UE no se han diversificado y en el caso de Chile se concentraron aún más en el sector minero. La actividad exportadora no se ha articulado a cadenas productivas locales (mayor peso de insumos importados) y no hay evidencia de que se haya generado empleo de calidad. El crecimiento económico producto del TLC no ha sido lo esperado, y en el caso de México se creció a una tasa mayor antes de los TLC. Lo que sí ha aumentado es la degradación ambiental en ambos países. La Inversión Extranjera Directa (IED) de la UE en México y Chile ha aumentado, aunque no tanto como se pronosticaba, pero también lo ha hecho en otros países de AL que no tienen un TLC con la UE. Esta IED se concentra fuertemente en adquisiciones y fusiones en muy pocos sectores y en el caso del sector financiero los operadores europeos han tomado control del sector asegurando altos márgenes de ganancia sin mayores beneficios para la economía local. Por otro lado está el caso de Brasil, el país de AL que mayor IED de la UE atrae sin haber firmado un TLC con la UE, ni tener en vigor ningún Tratado Bilateral de Inversión con países de la UE. Esto pone en duda una de las principales razones a favor de los TLC: la necesidad de un tratado para atraer IED. En los marcos regulatorios e institucionales actuales establecidos por los países desarrollados para la gestión del comercio mundial se evidencia el planteamiento de Ha-Joon Chang de “patear la escalera del desarrollo”: los países desarrollados buscan imponer normas e instituciones que ellos mismos no usaron ni respetaron para desarrollarse.

- El surgimiento de la cohesión social como prioridad en la asociación estratégica ALC-UE se ha caracterizado por las diferencias en cómo es concebida y lo que significa para cada región, y por lo tanto la dificultad de asumir un agenda verdaderamente compartida sobre este tema. Quizás por esto la retórica sobre la cohesión social en las relaciones ALC-UE es grandilocuente pero la práctica escueta. Adicionalmente, y a luz de algunas experiencias, existe una posible contradicción entre la agenda de liberalización comercial y la de cohesión social donde la primera genera mayor exclusión e inequidad y socava los alcances logrados por la segunda. Sin embargo, se reconoce que la prioridad dada a la cohesión social ha permitido poner sobre la mesa de discusión política algunos de

12 L. Sebesta: “Pautas para el análisis de un malestar: América Latina entre el “modelo europeo” y la política comercial de la Comisión Europea”, en G. Caetano (Coord.): *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe*, Ob. cit., pp. 71-84.

los temas más relevantes y álgidos para AL como lo son la desigualdad, la exclusión y el rol del Estado en la redistribución de la riqueza, atrayendo a la CEPAL, el PNUD y el BID al debate.

- La preocupación por la protección del medio ambiente ha estado presente en la retórica de las relaciones ALC-UE por mucho tiempo. La UE ha brindado un apoyo importante a la recuperación y reconstrucción tras los desastres naturales en ALC, como en el caso del huracán Mitch en Centroamérica en 1998 y el terremoto en Haití en 2010. La agenda ambiental en las relaciones ALC-UE tuvo su brillo en la Cumbre de Lima en 2008, cuyos resultados fueron bastante tenues con la aprobación del programa EUROCLIMA para promover espacios de discusión sobre el cambio climático. Aparte de éste y otros programas de cooperación, la agenda ambiental en las relaciones ALC-UE ha estado supeditada a las negociaciones multilaterales donde hay divergencias de posición entre algunos países de AL y los de la UE, lo cual quedó de manifiesto en Río+20. Es por esto que en el marco de las relaciones ALC-UE las discusiones se han limitado a no ir más allá de lo poco que se ha acordado en el plano multilateral. Las soluciones a la grave crisis ambiental global planteadas por la UE se centran por un lado en la innovación y tecnología junto con algún esfuerzo de reducción de emisiones, y por otro en ampliar el espectro del mercado para incorporar los bienes naturales y servicios ambientales en el circuito de la economía capitalista bajo la sombrilla de la economía verde, promoviendo un papel central para el sector privado. Sin embargo, la discusión sobre la necesaria transformación del modelo de desarrollo actual está ausente de los debates oficiales (quizás a excepción de los intentos de plantear el tema por parte de unos pocos gobiernos de AL), pero es el eje central de los debates entre las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte el sector privado, más específicamente el movimiento corporativo global con gran influencia en los gobiernos, avala y promueve la economía verde porque es un marco que les permite ampliar su espectro de negocios para relanzar el crecimiento económico, con una atractiva estrategia de marketing “verde” y bajo el pretexto de la sostenibilidad.

Pasados 13 años desde la primera Cumbre ALC-UE en la cual se acordó el objetivo de la asociación estratégica y sus prioridades, esta hoja de ruta no

ha cambiado significativamente y especialmente no parece haber tomado en cuenta ni adaptarse a los grandes cambios que han ocurrido en el escenario global y en las dos regiones, sus realidades y prioridades.

4. CONTEXTOS DISTINTOS Y REALIDADES COMPARADAS: 1999 y 2012

En América Latina la segunda mitad de la década de los noventa se caracteriza por una dura crisis financiera y económica que se atribuye en parte al contagio de la crisis asiática de 1997 y de la crisis rusa de 1998 por los canales financieros y comerciales y cuyo detonante fue el gran peso que tenía el capital financiero de corto plazo (especulativo) en la estructura financiera de los países de AL. Este peso del capital especulativo fue la consecuencia de la liberalización de la cuenta de capital y de los sistemas financieros domésticos que recomendó el Consenso de Washington tras la crisis de deuda en la “década perdida”. Ya en 1994 se dio la crisis en México que llevó a una fuerte devaluación y aumento de las tasas de interés, contrayendo aún más la economía y extendiéndose a otros países, el llamado “efecto tequila”, que afectó a Argentina y Brasil. En 1997 se da un ataque especulativo contra el real brasileño que llevó a elevar las tasas de interés para proteger la moneda y en 1998 la economía brasileña sufre el contagio de la crisis rusa, lo que se explica por una desconfianza de los inversores extranjeros que empiezan a sacar acelerada y masivamente su capital de Brasil. El FMI y Departamento del Tesoro de EE.UU., preocupados de un contagio mayor, arman un plan de rescate que comprendía drásticas medidas de austeridad, las cuales a la postre agudizarían la recesión económica, desatarían mayores fugas de capital y conducirían a la fuerte devaluación del real. La crisis de Brasil se contagió rápidamente a la mayoría de países de América del Sur, especialmente a las economías más pequeñas como Bolivia, Ecuador y Uruguay, generando bajas calificaciones de la deuda soberana. La masiva salida de capitales de corto plazo junto a las políticas de ajuste y el bajo recaudo fiscal condujeron a una recesión económica en ALC (crecimiento promedio del PIB de 5.2% en 1997 el cual bajó a 0.5% en 1999), aumento del desempleo (el promedio para AL superó los dos dígitos llegando al 11% en 1999) y de la inflación (9.7%), mayor desigualdad y una deuda externa bruta del 43% del PIB. Esta situación llevó al aumento de la calificación de riesgo para la mayoría de países de AL, incrementando el costo del financiamiento externo para los Estados. Ante esta encrucijada, los países de AL acuden a préstamos de salva-

taje (o de ajuste) de las instituciones financieras internacionales, los cuales fueron destinados en gran parte para rescatar los grandes bancos de la región, muchos de ellos con importante inversión extranjera, incrementado así el “riesgo moral” de las inversiones privadas.¹³

Esta crisis en AL, y las crisis en los países emergentes durante este periodo, evidenciaron la carencia de mecanismos de regulación del sistema financiero internacional, en especial de los capitales especulativos, y lo inadecuado que era el marco institucional existente para enfrentar la veloz y sofisticada globalización financiera que estaba teniendo lugar. Desde diversos sectores sociales y políticos se hizo un llamado a la urgente reforma de la arquitectura financiera internacional, incluso habiendo un consenso respecto a una ambiciosa agenda para una nueva arquitectura financiera internacional. Sin embargo, entrado el nuevo milenio y a pesar de las nuevas crisis (Turquía, Argentina, Uruguay y Brasil nuevamente), debido a las diversas y poderosas resistencias a una reforma ambiciosa, a una recuperación económica mayor de lo esperado en Asia y un mejor desempeño del PIB y de las bolsas de valores de los países desarrollados,¹⁴ se perdió la urgencia y la ambición, dando paso a la complacencia con lo existente y con las marginales reformas que se llevaron a cabo: “business as usual”.

En el frente político, cuando tiene lugar la I Cumbre ALC-UE en 1999, América Latina se caracterizaba por contar con una gran mayoría de gobiernos de derecha y centro-derecha, dos países gobernados por la socialdemocracia (Brasil con Cardoso y Panamá con Balladares, aunque en este año gana las elecciones en Panamá Mireya Moscoso de afiliación nacionalista-liberal). En febrero de 1999 empieza el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela, en ese momento el único gobierno de izquierda en AL. En un intento por mapear visualmente el espectro político de los gobiernos de AL y la UE, se ha elaborado un gráfico sobre la base del diagrama de Nolan que muestra la distribución de los gobiernos en un plano cartesiano donde el eje horizontal es el espectro izquierda-derecha y el eje vertical el espectro libertario-autoritario. Los gobiernos se han mapeado no solo por su afiliación partidaria sino también por las políticas que promovían desde el poder. Estos gráficos permiten ver los cambios que han ocurrido en el panorama político de los gobiernos de AL y la UE entre 1999 y 2012 (ver Comparativa 1).

La Unión Europea por su parte, para entonces con 15 Estados miembros, comienza el año 1999 con

el debut del Euro en los mercados financieros (la circulación física se haría en 2002) y el traspaso de la responsabilidad de la política monetaria de los once países que adoptaron el Euro al Banco Central Europeo, creado en 1998 y cuyo objetivo principal era el de mantener la estabilidad de precios (control de la inflación). Un año antes, en junio de 1997, la UE había adoptado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como marco para la coordinación de las políticas fiscales con el propósito de asegurar la disciplina fiscal y prevenir déficits presupuestarios y deuda pública excesivas como requisito para el adecuado funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. En términos generales la UE pasaba por un buen periodo en un ambiente de bastante optimismo respecto a la situación del momento y las perspectivas a futuro. La crisis asiática no tuvo un impacto significativo en la UE y los indicadores macroeconómicos de la UE en 1999 eran favorables: crecimiento del PIB de 2.6%, desempleo de 9.8% (reducción con respecto a los años anteriores y un crecimiento del empleo de 1.9%), estabilidad de precios sin presión inflacionaria con una inflación promedio de 1.4% y una deuda externa pública del 65.7% del PIB.¹⁵

En la esfera política, en junio de 1999 tuvieron lugar las elecciones del Parlamento Europeo para la quinta legislatura (1999-2004) en las cuales los socialistas pierden 34 sillas y la mayoría, y el Partido Popular Europeo gana 32 sillas. Unos meses más tarde este parlamento vota y aprueba una nueva Comisión Europea (1999-2004) presidida por el italiano Romano Prodi y cuyo gabinete inaugural era de mayoría socialista. Los gobiernos nacionales de los Estados miembros de la UE en 1999 eran en su mayoría de afiliación socialista (9 de los 15), con Francia (Chirac), España (Aznar) y Grecia (Stephanopolous) de afiliación conservadora y los otros tres (Bélgica, Irlanda y Luxemburgo) de afiliación demócrata-liberal (ver Comparativa 1).

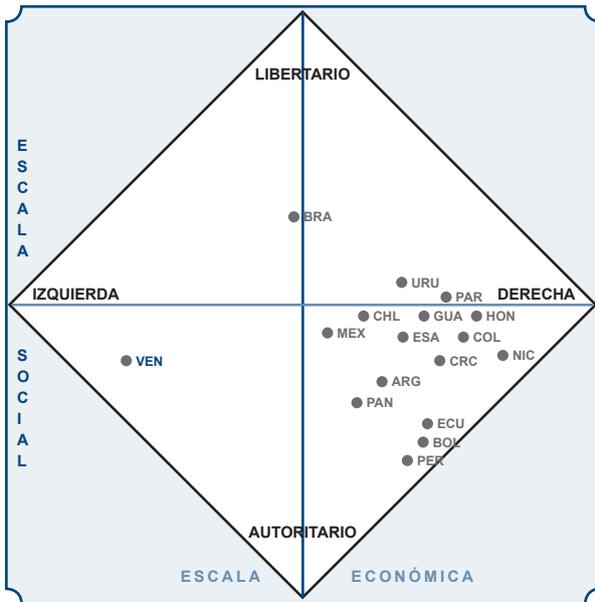
¹³ H. Campodónico y M. Chiriboga: “La crisis y la nueva arquitectura financiera mundial”, en *Revista del Sur*, N° 109, Montevideo, Red del Tercer Mundo, noviembre de 2000.

¹⁴ P. Bustelo: “La Nueva Arquitectura Financiera Internacional”, en *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, N° 26, Madrid, 2005, pp. 153-181.

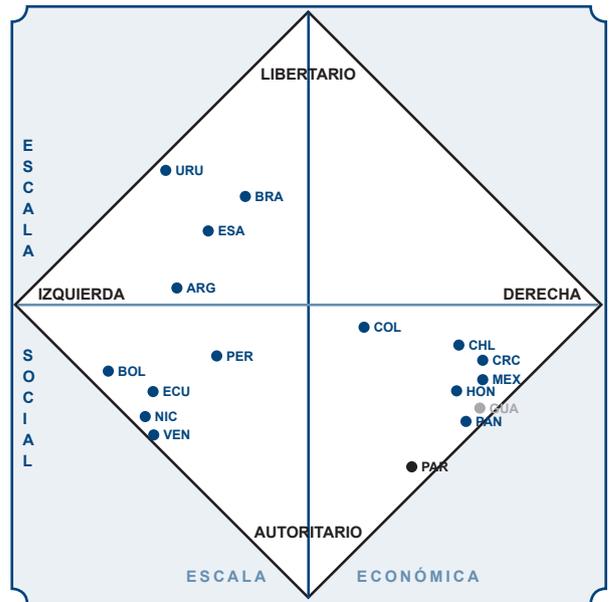
¹⁵ Comisión Europea: *The EU Economy: 1999 Review*, N° 69, 1999 y *The EU Economy: 2000 Review*, N° 71, 2000.

Comparativa 1: Espectro político de los gobiernos de AL y la UE en 1999 y 2012

Gobiernos de América Latina 1999

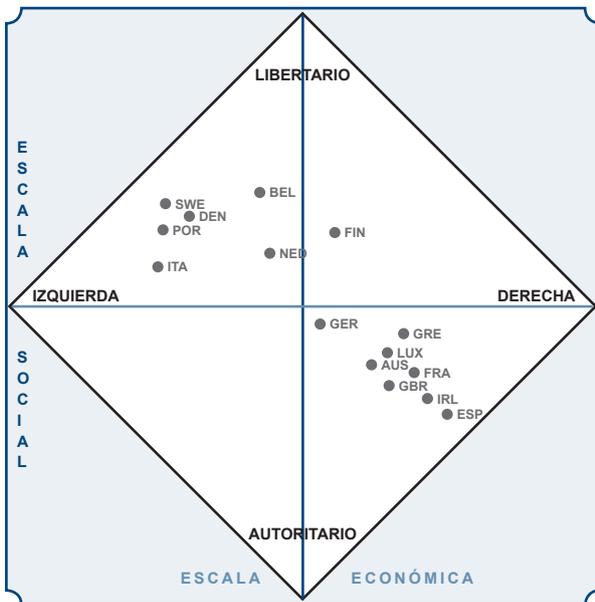


Gobiernos de América Latina 2012

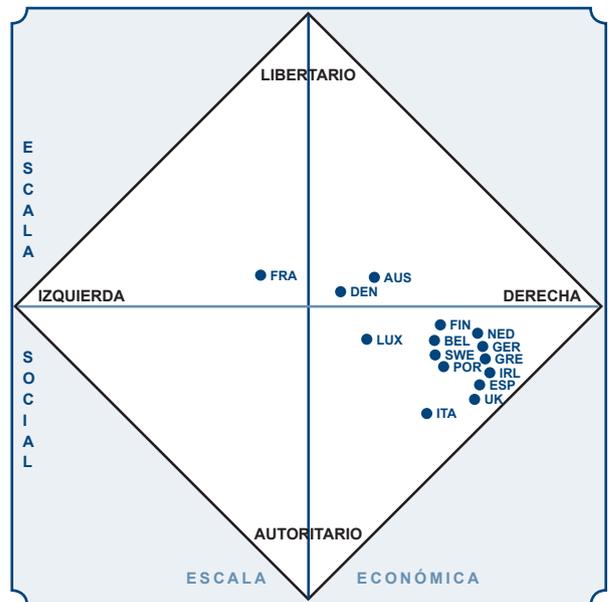


Elaboración propia basada en el diagrama de Nolan y Political Compass (*La Brújula Política*) <http://www.politicalcompass.org/es/>

Gobiernos de la Unión Europea 1999



Gobiernos de la Unión Europea 2012



Elaboración propia basada en el diagrama de Nolan y Political Compass (*La Brújula Política*) <http://www.politicalcompass.org>

Este panorama económico y político de las dos regiones en 1999 sufre grandes modificaciones durante la primera década del siglo XXI en un contexto global que cambia sustantivamente. Durante la primera mitad de 2012 se registra una desaceleración del crecimiento económico de ALC que luego de las crisis de finales de los noventa y principios de siglo venía registrando un crecimiento promedio de 5.1% entre 2004 y 2008, experimentando una abrupta caída en 2009 producto de la crisis global (crecimiento negativo de -1.9%) y un fuerte repunte en 2010 con una tasa de 6.0%. En 2011 el crecimiento del PIB de ALC fue de 4.3% y la CEPAL proyecta un crecimiento de 3.2% en 2012.¹⁶ El desempleo en ALC cayó constantemente del 11.1% en 2003 a un 6.7% en 2011, con un incremento en 2009 por la crisis. La inflación en ALC se sitúa en un nivel de 6.9% en 2011, registrando una baja a 5.5% en 12 meses a junio de 2012. La deuda externa bruta bajó de un nivel aproximado de 40% del PIB a finales de los noventa a 17.6% en 2011. Estos avances en los indicadores macroeconómicos de ALC suceden durante un periodo de crecientes e importantes movilizaciones sociales y de drásticos cambios en la esfera política. En 2012 más de la mitad de los gobiernos de AL se sitúan a la izquierda y centro-izquierda del espectro político (9 de 17, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones en Guatemala y Venezuela y el golpe de Estado en Paraguay) y los 8 restantes a la derecha y centro-derecha. La dispersión y fragmentación política de AL en 2012 se puede ver claramente en la comparativa 1 y explica en parte la dificultad de ALC para coordinar posiciones y ser un interlocutor cohesionado ante la UE. La creación de CELAC aporta en este sentido para llegar a la Cumbre de Santiago como una entidad única de ALC, pero esta fachada no resuelve las diferencias políticas internas.

En la UE el panorama es muy distinto. Hoy en día la crisis en la UE es tema cotidiano en los medios de comunicación de todo el mundo. Si miramos las cifras macroeconómicas de la UE, en 2011 se registra una tasa de desempleo de 9.7% (10.2% en la “zona Euro”) la cual continuó creciendo durante el 2012 superando el 10% (11.0% en la “zona Euro”) para final de año. El crecimiento económico tras una fuerte caída en 2009 y una leve recuperación en 2010 fue de 1.5% en 2011 y se preveía que no hubiera crecimiento del PIB en 2012. La inflación se ha mantenido relativamente baja aunque ha crecido y en 2011 registró una tasa de 1.6%, con pronóstico de 1.8% para 2012. La deuda de los países de la UE representaba un 83% del PIB en 2011 y se prevé que suba a un 86.2% del PIB en 2012.¹⁷ En el

frente político, la Comisión Europea está presidida actualmente (periodo 2009 – 2014), en su segundo periodo consecutivo, por el conservador portugués José Manuel Durao Barroso, cuyo gabinete de comisarios es mayoritariamente conservador, con escasa presencia de socialistas (algunos de los cuales promueven políticas más de tinte conservador y liberal que socialdemócrata, como la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton y el Comisario de Competencia, Joaquín Almunia). Los gobiernos de los 27 países miembros de la UE en 2012 también son de mayoría conservadora, con solo cuatro países gobernados por los socialistas, aunque dos de ellos son gobiernos de coalición en un frágil equilibrio con partidos conservadores (Bélgica y Austria). En la comparativa 1 se puede observar el giro a la derecha que han tenido los gobiernos de los países de la UE entre 1999 y 2012. El Parlamento Europeo actual, cuya legislatura empezó en 2009 y va hasta 2014, tiene una mayoría conservadora y las elecciones de 2009 significaron una importante caída para los socialistas, que además tuvieron que aliarse con los demócratas italianos para conformar el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (anteriormente Grupo Socialista) del Parlamento Europeo.

Sobre la crisis actual de la UE existe una extensa literatura de hechos y análisis de la cual destacamos acá el llamado a recuperar la capacidad de acción de la política frente al mercado. Una necesidad que ya se ha manifestado en las crisis de los noventa, así como en la crisis de las hipotecas subprime que detona la crisis financiera y económica en 2008, pero en la que poco se ha avanzado. Al contrario, los gobiernos parecen cada vez más rehenes del mercado, de un puñado de banqueros y sus cómplices: las agencias calificadoras. En la UE hay una carencia de liderazgo (reflejo de la realidad global) y una falta de claridad y capacidad para fijar el rumbo político. La crisis del Euro no es causada por los excesos fiscales de algunos países del sur de Europa, pero este ha sido el frente de batalla principal de los gobiernos de la UE. La crisis tiene su origen en el sistema financiero (crisis bancaria y los subsecuentes rescates de los gobiernos a los bancos privados), en el nivel de endeudamiento de los países de la UE (amplificado por los rescates bancarios) y en un estancamiento del crecimiento económico (evidencia de que la Estrategia de Lisboa ha fallado). La estrategia predominante para enfrentar la crisis por parte de los gobiernos de la UE, jalonados por Alemania en clave nacional y el FMI, ha sido una política de ajuste con severas medidas de austeridad, que puede ser lógica para remediar los excesos fiscales, pero resulta contraproducente para abordar las causas de la crisis (como varios analistas lo han señalado y como AL lo ha experimentado) y termina pasando la cuenta de cobro a

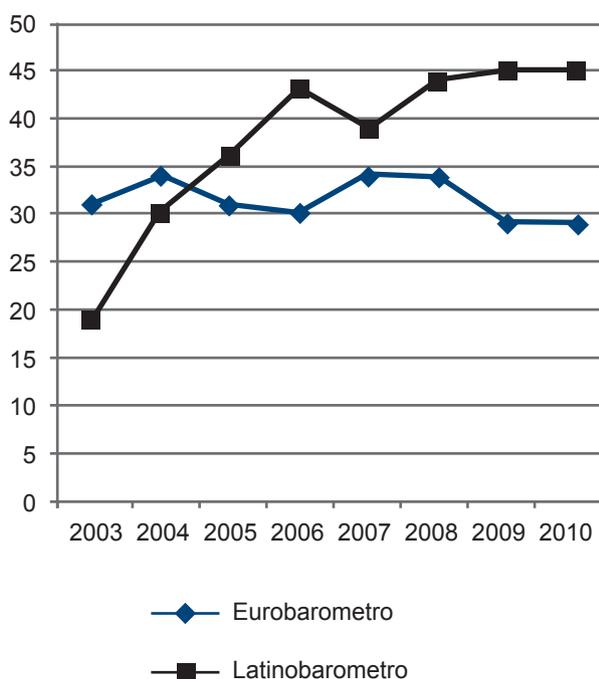
¹⁶ CEPAL: Estudio económico de América Latina y el Caribe: Las políticas ante las adversidades de la economía internacional. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

¹⁷ Comisión Europea: Statistical Annex of European Economy: Spring 2012. 26 de abril de 2012.

la ciudadanía. El profesor José Antonio Sanahuja habla de “las cuatro crisis de la UE”: como proyecto económico que promueve estabilidad y crecimiento, como modelo político de gobernanza, como actor global con voz propia (potencia civil y normativa) y la crisis de la “Europa social”, las cuales apuntan al desmantelamiento del Estado de bienestar, que ha sido orgullo y emblema de Europa, y modelo para otras regiones, en especial para AL.¹⁸ Esto es en buena parte responsabilidad de la socialdemocracia que ha perdido su esencia ideológica para dar paso al neoliberalismo, como ha sucedido con los gobiernos “socialistas” en España, Portugal y Grecia.

Un dato interesante en este contexto de cambios en la orientación política e ideológica de los gobiernos en las dos regiones, es que la confianza en los gobiernos hoy en día es mayor en AL que en la UE, de acuerdo con los datos del Eurobarómetro y del Latinobarómetro. En AL la confianza en los gobiernos ha subido casi constantemente desde 2003 y en 2005 supera la confianza de los europeos en sus gobiernos. En la UE la confianza promedio en el gobierno alcanza el 29% en 2010 y en AL es de 45%.¹⁹

Gráfico 1: Confianza en los gobiernos AL y UE 2003-2010



Fuente: Latinobarómetro, Informe 2011, p. 51.

¹⁸ J. A. Sanahuja: “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuela Mesa (Coord.): *Cambio de ciclo: Crisis respuestas y tendencias globales. Anuario 2012-2013*. Madrid, CEIPAZ, 2012, pp. 51-84.

¹⁹ Latinobarómetro: *Informe 2011*. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, octubre de 2011.

Un hecho importante de resaltar en este análisis es que a pesar de los “avances” en las políticas de apertura económica y liberalización comercial en las dos regiones durante las últimas décadas, el comercio entre ALC y la UE ha venido bajando históricamente, y aunque la UE sigue siendo un socio comercial y fuente de inversiones importante para ALC, su importancia relativa es decreciente. En 1960 AL era el destino de casi el 10% de las exportaciones de la Comunidad Europea y el origen del 10,7% de las compras comunitarias. Desde los años ‘80 el comercio entre la UE y AL ha descendido constantemente y EE.UU. ha ganado participación en el mercado en AL. En 1999 estos porcentajes pasan a ser de 6,7% y 4,9% respectivamente.²⁰ Pero desde principios de siglo, tanto la UE como EE.UU. han perdido participación en el mercado de AL y China la ha ganado. En 2011, la UE sigue siendo el segundo socio comercial de AL con un participación del 14% del mercado y AL tiene una participación del 2.3% en el comercio total de la UE y del 6.3% del comercio por fuera de la UE (casi dos terceras partes del comercio de la UE es intra-UE). Se pronostica que para el 2015 China habrá sobrepasado a la UE como segundo socio comercial de AL, tanto en exportaciones como en importaciones. La canasta exportadora de ALC hacia la UE no se ha diversificado mucho en las últimas décadas y se concentra en productos primarios como bananos, carne, café, carbón, cobre, hierro, acero, gas natural, petróleo y soja. La UE por su parte exporta hacia AL principalmente productos manufacturados, maquinaria, equipos de transporte y productos químicos y farmacéuticos.²¹

²⁰ R. González y M. Maesso: “Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y América Latina. De la marginación al entendimiento”, en *Boletín Económico de Información Económica Española* (ICE), N° 2649, del 3 al 9 de abril de 2000, pp. 23-34.

²¹ CEPAL: *Latin America and the Caribbean and the European Union: striving for a renewed partnership*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero de 2012.

Comparativa 2: Algunos indicadores macroeconómicos de ALC y la UE: 1999 y 2011

	ALC 1999	ALC 2011	UE 1999	UE 2011
Crecimiento del PIB (%)	0.5	4.3	2.6	1.5
Desempleo (%)	11.0	6.7	9.8	9.7
Deuda externa (% del PIB)	43.0	17.6	65.7	83.0
Inflación (%)	9.7	6.9	1.4	1.6

Elaboración propia con base en datos de CEPAL y Comisión Europea.

La Inversión Extranjera Directa (IED) de la UE en AL aumentó en la primera década del siglo sumando un 43% de los flujos acumulativos, sobrepasando la IED de EE.UU. Sin embargo está perdiendo peso en relación con la IED de la UE en otras partes del mundo y en los últimos cinco años solo un 2.6% del total de la IED de la UE fue en AL. Los factores principales que impulsan la IED de la UE en AL han sido la liberalización de los sistemas financieros, las políticas de privatización y la estrategia de internacionalización de algunas empresas europeas. Más de la mitad de estos flujos de IED tienen como destino los centros financieros del Caribe, y el resto se concentra fuertemente en pocos países como Brasil y México. España representa hoy en día casi la mitad de la IED de la UE en AL (concentrada en seis empresas: Repsol, Endesa, BBVA, Santander, Iberdrola y Telefónica), seguida por el Reino Unido (que fue históricamente el principal inversionista en AL) y Francia; Luxemburgo y los Países Bajos también tienen inversiones importantes, especialmente en el Caribe.²² La IED de la UE se ha concentrado en fusiones y adquisiciones en los sectores de servicios (telecomunicaciones y financieros), energía (hidrocarburos y electricidad) e infraestructura. Cabe resaltar que las empresas europeas en AL, y en especial las españolas, se han beneficiado de actividades con altos márgenes de ganancias y hoy en día, en un contexto de crisis en Europa, la operación de estas empresas en AL se ha vuelto fundamental para mejorar los balances en sus casas matrices. En algunos casos los ingresos operacionales generados en AL son mayores a los generados por estas empresas en el resto del mundo, es el caso de Telefónica (59% de sus ingresos operacionales antes de impuestos e intereses en 2010 fueron generados en AL), Santander (59%), Endesa (51%) y BBVA (48%).

En sentido contrario, la IED de empresas latinoamericanas (las llamadas translatinas) se ha empezado a expandir en Europa. Las translatinas, principalmente de Brasil, Chile, México y recientemente Colombia, han aumentado considerablemente sus operaciones transfronterizas desde los primeros años del siglo XXI y en 2010 alcanzaron una cifra record histórica de 12.000 millones de dóla-

res (cinco veces más que el promedio de los años anteriores). Si bien estas inversiones han tenido como principal destino otros países latinoamericanos, se calcula que entre 2006 y 2010 las empresas de AL han invertido cerca de 20.000 millones de dólares en la UE, representando un 13% de la IED de AL. Brasil es el principal inversionista en la UE, especialmente en Portugal, Francia y Países Bajos; México y Chile invierten principalmente en España y Colombia en el Reino Unido. Estas inversiones están concentradas en los sectores de la construcción, la siderurgia, los productos químicos, el petróleo y gas, los alimentos y el sector automotor. La coyuntura actual en Europa puede ser una oportunidad para la inversión de las translatinas en la adquisición de empresas europeas que necesitan capital o pierdan valor.²³

Este condensado análisis comparativo nos muestra cómo las realidades y contextos de las dos regiones han cambiado significativamente desde el inicio de las Cumbres ALC-UE en 1999 hasta el presente. Se puede decir incluso que la situación económica y política de las dos regiones se ha invertido. En 1999 AL atravesaba por una crisis financiera, luego de unos pocos años de recuperación tras la grave crisis de deuda en los años ochenta y la "década perdida". Hoy en día la crisis financiera y de deuda está instalada en la UE, cuyo panorama político está claramente situado a la derecha del espectro y con una tendencia hacia gobiernos más autoritarios que intentan responder (y defenderse) del poder del mercado. Situación similar a la que atravesaba AL a finales de los noventa, cuando la UE, con una mayoría de gobiernos socialistas, vivía un momento de estabilidad, crecimiento y optimismo importante, que hoy en día es como se describe la situación de AL, cuyo panorama político es diverso y disperso pero con un buen número de gobiernos que se ubican al centro e izquierda del espectro político. Una pregunta central es si el proceso de las relaciones ALC-UE a nivel de los gobiernos ha entendido este cambio y lo ha asumido en la agenda y las prioridades de las relaciones birregionales? La argumentación de este

22 Idem.

23 CEPAL: La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, octubre de 2012.

análisis es que esto no se ha dado, que la agenda sigue siendo dominada por las prioridades e intereses europeos y que en el diálogo político birregional la discusión de fondo sobre los cambios y la necesidad de respuesta a estos no tienen lugar y los gobiernos prefieren mantener la diplomacia declarativa sin darle mayor profundidad (más allá del comercio) a las relaciones ALC-UE. Paradójicamente, las condiciones son adecuadas para que se asuma verdaderamente el objetivo de una cooperación real entre las dos regiones y así como históricamente ésta se ha dado en un solo sentido (de Europa hacia AL) puede ser el momento para que se promueva y construya el otro sentido (de AL hacia Europa) para el beneficio de las dos regiones. Sin embargo, el proceso oficial hacia la primera Cumbre CELAC-UE en Santiago del mes de enero de 2013 pareció caminar hacia mantener el status quo y más de lo mismo.

5. DE MADRID A SANTIAGO DE CHILE

En Madrid, luego de la VI Cumbre ALC-UE, los gobiernos de las dos regiones destacaron este encuentro político por sus resultados y por el nivel de los debates. La UE, para ese momento, se encontraba en pleno impacto de la crisis global donde el euro y la estabilidad económica de la unión pasaban por momentos difíciles y se mantenía un debate político intenso entre los gobiernos sobre cómo enfrentar la situación, en el cual Alemania muestra su músculo político y económico. Con la decisión de avanzar hacia una asociación estratégica que sirva para unir esfuerzos en favor del desarrollo y la recuperación, la Cumbre ALC-UE fue dominada por la crisis económica internacional. La mención de la crisis en la Declaración de Madrid se hace en términos de intensificar la cooperación ALC-UE para enfrentar las consecuencias de las crisis y evitar que se repitan, proponiendo como solución el compromiso de trabajar conjuntamente para una nueva arquitectura financiera internacional (reforma de IFIs y marcos regulatorios). En Río en 1999 los gobernantes de ALC-UE hicieron un compromiso muy similar de participar activamente en el diseño de una nueva arquitectura financiera internacional (mecanismos de regulación y supervisión internacional). A pesar de que hay un reconocimiento explícito desde 1999 (y antes) de la necesidad de regular el mercado financiero, cuya especulación y volatilidad causan las crisis, casi nada se ha avanzado en este sentido en estos 13 años. Al contrario, se han desregulado más los sistemas financieros y las crisis se han agudizado. Cristina Fernández, presidenta de Argentina y presidencia pro-tempore del grupo ALC para la Cumbre de Madrid, señaló que estamos en el albor de un mundo nuevo: “son momentos difíciles con un futuro indescifrable, que exigirá redefinir reglas,

que significará también redefinir comportamientos, actitudes y políticas [...] y va a exigir, mucha apertura mental y mucha flexibilidad intelectual”. Recordando que en los últimos tiempos el debate se ha centrado únicamente en la economía, incluso reduciéndose al sector financiero, hizo un llamado a “tornar nuevamente a la política, que no es renegar del mercado, sino simplemente darle una dimensión humana de intervención del Estado y de necesidad de nuevas regulaciones, que son imprescindibles para poder afrontar y superar esta crisis.”²⁴

La Cumbre de Madrid ratificó el multilateralismo como la vía más eficaz para coordinar los esfuerzos y hacer frente a las crisis, pero como se señaló anteriormente, no ha habido realmente coordinación y posiciones comunes ALC-UE en los principales temas multilaterales y el multilateralismo no ha sido efectivo en ese sentido. Adicionalmente cabe destacar que en el proceso de Cumbres las agendas bilaterales y sub-regionales han venido tomando mucha relevancia, incluso opacando la agenda birregional. Algunos analistas resaltan que la importancia de las Cumbres reside en la creciente cantidad de encuentros bilaterales entre gobiernos que tienen lugar en el marco de la Cumbre.

Una de las importantes novedades que la Cumbre de Madrid presentó como resultado fue la aprobación del Plan de Acción de Madrid 2010-2012, que define 6 ámbitos en los cuales se debe avanzar para lograr resultados concretos y que serán evaluados en la Cumbre de Santiago en enero de 2013. Cabe destacar que ninguno de estos ámbitos se refiere a la arquitectura financiera internacional ni la palabra crisis aparece mencionada en el Plan de Acción. Los seis ámbitos son: (i) Ciencia, investigación, innovación y tecnología; (ii) Desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía; (iii) Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y la cohesión social; (iv) Migraciones; (v) Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social; (vi) El problema mundial de la droga. Cada ámbito incluye un programa de trabajo (diálogo, actividades e iniciativas de cooperación y resultados esperados) y se definió un país coordinador por cada región encargados de realizar el seguimiento a los compromisos establecidos. La información de monitoreo se está recogiendo en una matriz o tabla que se presentará en la Cumbre de Santiago, la cual recoge información del estado de situación respecto a las acciones e iniciativas acordadas en Madrid.

Con respecto a los otros resultados destacados de la Cumbre de Madrid: Acuerdo de Asociación entre

²⁴ Palabras de Cristina Fernández durante la cena ofrecida en saludo a los jefes de Estado y de gobierno participantes de la VI Cumbre ALC-UE en Madrid, 17 de mayo de 2010.

la UE y Centroamérica, Acuerdo Multipartes entre la UE y Colombia y Perú, relanzamiento de negociaciones entre la UE y Mercosur, la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF) y la creación de la Fundación ALC-UE, el panorama hacia la Cumbre de Santiago es el siguiente:

Acuerdo de Asociación (AdA) UE-Centroamérica: La Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo dio su voto a favor de la entrada en vigor del AdA UE-Centroamérica el 25 de octubre de 2012, siendo un paso decisivo para la votación del pleno del Parlamento Europeo que se estimó tendría lugar en la sesión del 10 al 13 de diciembre de 2012. El dictamen conforme del Parlamento Europeo al Acuerdo de Asociación daría la luz verde (siempre y cuando este haya sido ratificado por los parlamentos nacionales de los Estados centroamericanos y sea aprobado por el Consejo de la UE) para la entrada en vigor del capítulo comercial del acuerdo, lo cual muy probablemente sería anunciado en la Cumbre de Santiago. Los capítulos de diálogo político y cooperación del acuerdo, así como las provisiones generales e institucionales, al contener temas de competencia compartida, solo entrarán en vigor luego de la ratificación por parte de todos los Estados miembro de la UE.²⁵

Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) de la UE con Colombia y Perú: Este acuerdo pasó por agitados debates en las Comisiones del Parlamento Europeo y el 13 de junio de 2012 fue aprobada en plenaria una resolución en la que se pide a Colombia y Perú definir una “hoja de ruta” para garantizar la protección de los derechos laborales, el medioambiente y los derechos humanos en el proceso de ratificación del acuerdo entre la UE, Colombia y Perú (inicialmente se hablaba de un Memorando, el cual fue degradado a una hoja de ruta). Los gobiernos de estos países transmitieron las “hojas de ruta” al Parlamento Europeo a finales de octubre de 2012 y fueron presentadas en la Comisión de Comercio Internacional el 6 de noviembre, generando críticas por parte de algunos Eurodiputados y por organizaciones sociales y de derechos humanos. El acuerdo estaba programado para votación en la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo el 27 de noviembre de 2012 y luego pasaría a votación por el pleno de la Eurocámara en la sesión de diciembre o en enero de 2013. Si el Parlamento Europeo daba un dictamen conforme a los acuerdos (y estos son ratificados por los parlamentos de Colombia y Perú), esto habilitaría a la Comisión Europea para solicitar al

²⁵ *Nota del editor:* A la fecha de publicación de este texto, todo lo anunciado al respecto se ha cumplido y el 1° de agosto de 2013, el componente comercial del AdA UE-Centroamérica entrará en vigencia. Ver: ALOP: “Ante la entrada en vigencia del componente comercial del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea”, Observatorio Social de las Relaciones UE-América Latina “ALOP, *Alerta Informativa*, Bruselas, julio de 2013. Disponible en: http://www.alop.org.mx/sites/default/files/Alerta%20POS%20Julio%202013_Entrada%20vigencia%20AdA%20UE_CA.pdf

Consejo de la UE la autorización para la entrada en vigor provisional del componente comercial del acuerdo y probablemente sería también anunciado (resultado) en la Cumbre de Santiago.²⁶

Negociaciones MERCOSUR-UE: El gran anuncio de Madrid del relanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur, con complicaciones y resistencias de ambos lados, se siguió en la práctica con ocho rondas de negociación que se dedicaron a repasar lo negociado anteriormente y definir cómo avanzar en los temas espinosos. Sin embargo, hoy en día las tratativas se encuentran nuevamente estancadas, no solo por las diferencias respecto a los mismos temas complicados por los cuales se suspendieron las negociaciones en 2004, sino que se agregan otros factores que complican aún más la posibilidad de llegar a un acuerdo. Por un lado, el golpe de Estado en Paraguay en junio de 2012 y la suspensión temporal de este país del MERCOSUR ha sido fundamental para que no se programara la siguiente ronda de negociación que debía tener lugar en Brasil en julio de 2012. La entrada de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR puede representar en teoría otra complicación por las conocidas posturas contrarias a este tipo de tratados comerciales. Sin embargo, no es claro cuál y cómo sería, si la habría, la participación de Venezuela en las negociaciones. La nacionalización de YPF-Repsol en Argentina también aporta otro factor disruptivo. De otra parte, la crisis en la UE y el futuro del Euro que centran el foco de la UE en sí misma y han fortalecido las posiciones proteccionistas de algunos gobiernos (encabezados por Francia) respecto a la Política Agrícola Común, son uno de los principales obstáculos a los intereses comerciales de MERCOSUR. Es incierto que rumbo vaya a tomar esta negociación, pero es claro que el panorama hoy es incluso más complicado que en 2004. Posiblemente en Santiago los gobiernos reiterarán por enésima vez su voluntad de llegar a un acuerdo “ambicioso y equilibrado” lo más pronto posible.²⁷

La Facilidad de inversión en América Latina (LAIF): Esta iniciativa de la UE anunciada en Madrid ya en implementación, constituye un mecanismo financiero que combina subvenciones (de la Comisión Europea) con préstamos de instituciones financieras (IF), los llamados mecanismos de “blending”.

²⁶ *Nota del editor:* Cumplidas todas las instancias mencionadas, el ACM entre Perú, Colombia y la UE entró en vigencia de manera provisional el 1° de marzo de 2013 para el Perú, mientras que para Colombia ello se postergó por algunos meses en razón de su trámite por el Poder Legislativo nacional. Con esta entrada en vigencia parcial del ACM, restan a la fecha de la presente publicación la aprobación de cuatro artículos del Acuerdo (no proliferación de armas, propiedad intelectual y dos relacionados a transparencia en los procesos), tarea a cargo de los Parlamentos de los 28 Estados miembros de la UE.

²⁷ *Nota del editor:* La Declaración de Santiago se limita a este respecto a “celebrar [entre] los avances alcanzados desde la Cumbre de Madrid (...) [las] negociaciones continuadas para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR”. Declaración de Santiago, numeral 22.

Los tres objetivos estratégicos LAIF: mejorar la interconectividad (infraestructuras energéticas y de transporte), protección del medio ambiente (mitigación y adaptación al cambio climático) y mejora de la infraestructura de servicios sociales y el apoyo a las PYME, coinciden con sectores en los cuales la UE tiene intereses estratégicos geopolíticos y económicos en AL. Si bien el desarrollo de infraestructura es un aspecto importante y necesario en AL, el énfasis de LAIF es claro en la interconectividad orientada al mercado externo, dejando fuera muchas otras dimensiones (incluso más importantes y prioritarias) de la integración regional. Por otra parte, LAIF promueve los mecanismos de mercado y la mercantilización de la naturaleza como soluciones para proteger el medio ambiente y apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático. En este sentido ya se han aprobado dos proyectos regionales como la Facilidad de Financiación de Carbono de América Latina (LACFF) y el Programa de Cambio Climático (inversión en infraestructura con tecnologías limpias), ambos liderados por el Grupo Bancario KfW (alemán) y con la contrapartida de la Corporación Andina de Fomento (CAF).²⁸ Además de estos proyectos en curso, el LAIF cuenta con una cartera grande de proyectos, varios ya aprobados, otros firmados y algunos en desembolso.

Sin embargo, la información sobre los proyectos, las decisiones, los estudios previos, la implementación y las licitaciones no es de fácil acceso público. Una pregunta clave respecto a LAIF es ¿cuáles serán las empresas ejecutoras de los proyectos a quien beneficiaran estos proyectos? Es muy probable que en su mayoría sean grandes empresas y consultoras europeas, ya que las IF líderes de los proyectos deben ser instituciones de desarrollo de los países de la UE, que tienen como parte de su mandato y misión promover y financiar proyectos de las empresas europeas en el exterior. Un ejemplo concreto que evidencia esto es el proyecto co-financiado por LAIF de construir un parque eólico en México, cuya IF líder es la institución financiera de desarrollo italiana SIMEST en convenio con el BID. EL proyecto será ejecutado por ENEL (italiana, gigante en el sector energético), los aerogeneradores serán comprados a la española Gamesa, quién también gestionará todo la línea o cadena del proceso. A pesar de una fuerte estrategia de mercadeo y responsabilidad social corporativa desplegada por el proyecto, éste ha sido criticado y resistido por la población local y las comunidades indígenas debido a la apro-

piación de territorios ancestrales sin la obligatoria consulta previa y porque la energía producida no va a beneficiar a la población sino será destinada casi exclusivamente a satisfacer las necesidades energéticas de las multinacionales Nestlé y Femsá (embotelladora de Coca-Cola y propietaria de la cadena OXXO).²⁹

También cabe cuestionar la estructura de gobernanza de LAIF, que se compone de un Consejo Estratégico presidido por la Comisión Europea e integrado por representantes de los Estados miembros de la UE. Los gobiernos de AL y las instituciones financieras participan como observadores. El Consejo Operativo tiene una composición igual y es el que toma las decisiones de financiación sobre los proyectos presentados por el grupo de instituciones financieras (GIF). El GIF conformado por las IF y la Comisión Europea, se encarga de analizar las propuestas de proyectos y asesorar al Consejo operativo en la toma de decisiones. Los proyectos son presentados por una IF líder del proyecto, que debe ser europea. Una estructura que favorece los intereses de las IFs y del sector privado, no otorga poder de decisión a los gobiernos de AL y deja totalmente por fuera a la sociedad civil. Finalmente, la importancia de LAIF reside en que se proyecta como el modelo para los futuros mecanismos de cooperación de la UE con AL en un contexto en donde la reforma y renovación de los instrumentos de cooperación de la UE a partir de 2014 prevé que 11 países de AL no serán elegibles para la cooperación bilateral tradicional de la UE, pero sí podrán recibir ayuda en el marco de programas como LAIF. Es así que el presupuesto y el peso de mecanismos como LAIF en la cooperación de la UE va a aumentar fuertemente a partir de 2014, cómo lo propone la Comisión Europea y lo solicitan los gobiernos en la Declaración de Santiago.³⁰

La Fundación ALC-UE: Cuya creación fue aprobada en Madrid, tiene como objetivo promover los vínculos entre ambas regiones, trabajando con los sectores gubernamentales, académicos, empresariales y con la sociedad civil. Su creación fue resultado de una difícil negociación entre los gobiernos de ALC y la UE que venía desde antes de la Cumbre de Lima en 2008. En 2010 la Fundación se puso en marcha sin tener aún sus estatutos internacionales (convenio constitutivo) acordados por los gobiernos. Se fijó su sede en Hamburgo, con apoyo del gobierno Alemán. La estructura de gobernanza de la Fundación, que será definida en el convenio constitutivo, contempla un Consejo de Gobernadores compuesto por los miembros de la

²⁸ Nota del editor: Al respecto, ver, en este mismo volumen: G. Hernández y T. Sandell: "Ayuda para un desarrollo verde: El diseño de la Facilidad de Inversión en América Latina de la Unión Europea"; y Laura Palomo (Comp.): *Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF*. CIFCA y Grupo Sur, con el apoyo de Oxfam-Solidaridad y la participación de ALOP, APRODEV y EURODAD, Bruselas, junio de 2013.

²⁹ Información obtenida de la ficha del proyecto presentada al Consejo Operativo de LAIF para aprobación: "Contribution Request nr A1 to be presented by written procedure of the Operational Board on April 2012". 23 de febrero de 2012.

³⁰ Declaración de Santiago, numeral 46.

Fundación (los Estados de ALC y la UE que firmen y ratifiquen el convenio, abierto a la participación de la UE y CELAC), un Presidente y un Director Ejecutivo. A pesar de ser una entidad cuyo objeto es vincular a la sociedad civil y hacer el puente con el proceso intergubernamental, la sociedad civil no tiene ningún espacio en la estructura de gobernanza de la Fundación. Si bien hay un Consejo que gobierna la Fundación, en la práctica el poder se concentra en el Presidente y su brazo operativo el Director Ejecutivo. En este último cargo fue nombrado Jorge Valdez Carrillo, quien era el Embajador del Perú en Bélgica y ante la UE, de conocida trayectoria fujimorista en la diplomacia peruana. La austriaca Benita Ferrero-Waldner, ex Comisaria de Relaciones Exteriores y de Comercio de la Comisión Europea fue designada como Presidente. Si bien Ferrero-Waldner tiene las credenciales y experiencia necesaria para asumir este cargo, es importante cuestionar qué intereses promueve Ferrero-Waldner, quien también es Presidente de la Fundación Euroamérica, cuyo objetivo principal es estimular la cooperación y el entendimiento entre instituciones, empresas y personalidades europeas e iberoamericanas para fomentar, desde el sector privado, las relaciones entre Europa y América Latina a través de la diplomacia corporativa de las empresas (BBVA, Santander, Telefónica, Iberia). Ferrero-Waldner es además miembro de los Consejos Asesores y de Vigilancia de varias empresas, entre ellas la gigante de los seguros, la alemana Munich Re y la española Gamesa (productora de aerogeneradores y parques eólicos), con indudables intereses de negocio en AL. Los intereses en juego son evidentes y se puede prever, como ya se está viendo en las iniciativas que ha impulsado la Fundación, que la prioridad será promover los intereses corporativos en la agenda ALC-UE.

Las actividades de la Fundación han arrancado con fuerza desde mayo de 2012 de cara a la Cumbre de Santiago y en términos generales, tienen un sesgo en vincular personalidades, políticos y empresarios, con participación de un cierto sector de la academia y de los grandes medios de comunicación. Destaca la escasa o nula participación en estas actividades de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales de las dos regiones. La Fundación ALC-UE puede estar llamada a devenir en la estructura y el mecanismo para “institucionalizar” la participación de la sociedad civil en las relaciones ALC-UE, una demanda de larga data de las OSC de las dos regiones, pero la cual se materializa en un espacio excluyente y privilegiado para promover la agenda corporativa con participación de algunos sectores de la sociedad civil (cierto sector de la academia, institutos de pensamiento y los grandes medios de comunicación) que apoyan esta agenda, y en coordina-

ción con instituciones multilaterales (de momento CEPAL y el BID).

En el escenario político, la Cumbre de Santiago fue bautizada como la I Cumbre CELAC-UE con la cual la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) hace su aparición como actor regional para el relacionamiento y la interlocución en el plano internacional. La CELAC se constituye en Cancún en febrero de 2010 como heredera de los acuerdos y mecanismos del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). En diciembre de 2011 se celebró en Caracas la I Cumbre de la CELAC y la II Cumbre tendría lugar en Santiago de Chile en enero de 2013, inmediatamente a continuación de la cumbre con la UE. Los gobiernos de América Latina y Caribe con la CELAC buscan posicionarse en Santiago de Chile como actor político global, y al mismo tiempo responder a la apreciación de muchos analistas y políticos que veían en la falta de una entidad de coordinación de ALC un obstáculo para el avance de las relaciones con la UE. La CELAC representa también una nueva forma de regionalismo e integración en ALC donde la dimensión principal es la política, la estrategia la cooperación y la soberanía el principio rector, relegando los aspectos comerciales (que son abordados en los procesos de integración a nivel sub-regional).³¹ Un naciente marco de integración diferente al modelo de la UE, más flexible y adaptado al contexto y la realidad geopolítica de ALC. En Santiago se verá en la práctica cómo funciona la compleja tarea de concertación política y hasta donde la CELAC puede definir prioridades en la agenda de relaciones ALC-UE. Por su parte la UE llegará a Santiago en medio de la mayor crisis de su historia, sin un claro liderazgo político, con una cohesión debilitada y digiriendo y adaptándose a las reformas (especialmente en cuanto a la acción exterior) del Tratado de Lisboa. Sin embargo, en el proceso oficial hacia la Cumbre de Santiago su capacidad de marcar la agenda se mantiene intacta.

El tema de la Cumbre de Santiago fue aprobado formalmente en marzo de 2012, siendo éste: “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoviendo Inversiones de Calidad Social y Ambiental”, que se define en el borrador de la Declaración de Santiago como una guía para lograr un crecimiento económico sostenido mientras se protege el medio ambiente y se promueve la inclusión social. El borrador de Declaración de Santiago (propuesta de CELAC) no incluyó mayores novedades, siendo más bien una reiteración de las declaraciones y compromisos que la UE y ALC han acordado en cumbres anteriores. Sin embargo, cabe resaltar

31 F. Rojas Aravena: “Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana: la CELAC y sus perspectivas”, en Manuela Mesa (Coord.): *Cambio de ciclo: Crisis, respuestas y tendencias globales. Anuario 2012-2013*. CEIPAZ, Madrid, 2012, pp. 165-185.

la mención a promover un desarrollo en armonía con la naturaleza y la necesidad de cambios fundamentales en los patrones de consumo y producción para lograr un desarrollo sostenible. Se menciona la creación de un diálogo birregional en temas de género y un enérgico impulso a promover el rol del sector privado en el desarrollo. También se propuso, desde Chile, la incorporación del tema de seguridad humana al Plan de Acción de Madrid, que se convertirá en el Plan de Acción de Santiago, así como el objetivo político de establecer una Zona Eurolatinoamericana y Caribeña de Paz, y la voluntad de considerar el establecimiento de un acuerdo sobre seguridad social CELAC-UE. Siguiendo la tendencia de las cumbres anteriores, el formato de la Cumbre de Santiago busca promover los encuentros bilaterales e informales entre las delegaciones de los gobiernos de las dos regiones, así como estructurar los diálogos en torno a tres temas: migraciones, drogas y ciencia y tecnología, y grupos de trabajo sobre economía, biodiversidad y cambio climático. Esta agenda y formato plantea nuevamente las dificultades que cumbre tras cumbre se han detectado y siguen sin resolverse: abundancia de temas (amplitud de la agenda), la logística para organizar y articular tantos y diversos diálogos en tan poco tiempo, el contexto global y regional actual que será sin duda un eje de debate pero no se visibiliza en la agenda, y finalmente el desafío de lograr resultados tangibles con mecanismos de seguimiento y verificación.³²

6. ALGUNOS ASPECTOS DE AGENDA PARA LA SOCIEDAD CIVIL

6.1 Las relaciones ALC-UE ante un cambio de época

Este proceso histórico de relaciones oficiales (gubernamentales) entre ALC y la UE no tendría sustento sin la base del tejido social creado por la pluralidad de vínculos construidos entre las sociedades civiles de ambas regiones. La heterogeneidad y diversidad de las sociedades civiles y sus iniciativas para vincularse, debatir y articularse conforman un amplio campo de relaciones que dan una densidad y profundidad fundamental a las relaciones ALC-UE. Aunque entre la sociedad civil hace falta una coordinación más adecuada que permita una mejor articulación entre iniciativas afines, el acervo de experiencia, conocimiento y propuestas que surgen de la sociedad civil ALC-UE no ha sido tenido en cuenta por el proceso oficial y más

bien se han generado dinámicas diferenciadas: por un lado avanza el proceso de los gobiernos y por el otro se construye el proceso de las sociedades civiles. Los puentes entre los dos procesos son promovidos en el discurso oficial pero son casi inexistentes en la práctica, más allá de algún apoyo oficial para la organización de las llamadas actividades preparatorias de las Cumbres. En el escenario de las relaciones ALC-UE se repite lo que ha sido lugar común en gran parte de la historia latinoamericana: una **disociación entre los procesos sociales y las dinámicas políticas**. Sin embargo, con los cambios que han sucedido en la última década se desarrollan en América Latina movimientos que logran instalar con relativo éxito las demandas y propuestas sociales en el plano político. En la UE parece presentarse una tendencia en el sentido opuesto donde la ciudadanía ha perdido confianza en la política y cree que sus problemas y aspiraciones no van a ser solucionados por los gobiernos. Por una parte se desarrolla y construye un movimiento de indignación (que también es global) ante la realidad política, económica y social (especialmente en los países del sur de Europa), y por otra parte se fortalecen tendencias nacionalistas de ultraderecha y xenóforas (en particular en los países del norte del continente). Es así que tanto en la política como en las manifestaciones ciudadanas parece haber una cierta fragmentación entre el sur y el norte de Europa, llevando al seno de la UE la histórica división y disparidad global norte/sur.

La agitación social, económica y política actual, aunada a la intensiva destrucción ambiental que ha causado el hombre en nombre del progreso y del desarrollo, plantean nuevamente un escenario global donde la cuestión fundamental es la sostenibilidad en todas sus dimensiones. No la sostenibilidad del desarrollo, como lo presenta el pensamiento hegemónico, si no la sostenibilidad de la Tierra, de los diversos modos de vida y de construcción social. A este respecto existe un consenso sobre la necesidad de que se produzcan cambios en el modo de vida actual, pero también hay una creciente polarización de las visiones sobre el tipo y la orientación que deben tomar esos cambios. De Souza Silva nos invita a pensar en un **cambio de época**, no en una época de cambios, que responda a la crisis de la civilización y el pensamiento occidental. Un cambio que se da desde el individuo y la comunidad, no desde las instituciones: “cambiar las personas que cambian las cosas y no cambiar las cosas para cambiar las personas”. Es en este marco de transformación donde se instalan las crecientes movilizaciones sociales en todo el mundo, desde lo local a lo global, de las luchas por el territorio a la denuncia del sistema económico mundial. Como se mencionó anteriormente, estas manifestaciones ciudadanas se dan

³² *Nota del editor*. Respecto de los resultados de la Cumbre, ver I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno CELAC-UE: **Declaración de Santiago**, en: http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130220/asocfile/20130220173254/santiago_declaration_final_26_january_con_logo_1.pdf y **Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015. Nuevos capítulos**, en http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130220/asocfile/20130220173254/plan_de_accion_final_27_enero.pdf

en un contexto de mayor polarización política donde por un lado está una mayoría de movimientos que reivindican derechos individuales y colectivos, justicia y paz, y junto a los cuales se fortalecen los sectores políticos de izquierda, como es el caso en varios países de AL y algunos países del sur de Europa donde las agrupaciones progresistas se inspiran en los movimientos ciudadanos y en los procesos políticos y sociales que se vienen dando en AL. Por otro lado se encuentra una minoría de ciudadanos y agrupaciones, que crece también, y reivindican el nacionalismo, el anti-islamismo y el anti-multiculturalismo (en Europa) y las visiones más conservadoras, neoliberales y elitistas en AL, y junto a los cuales se fortalecen los sectores políticos de extrema derecha que en algunos países Europeos cobran protagonismo electoral. Asistimos a una creciente manifestación ciudadana de inconformidad con la realidad política, social y económica la cual conforma un poder social fortalecido que si bien tiene sus vínculos con sectores políticos y económicos, es independiente de estos en el sentido de que surge de una rebelión ciudadana y de las personas, la cual ya no necesita de los partidos y los medios de poder político y económico para socializar su visión porque utiliza los mecanismos y herramientas de comunicación como las TIC y redes sociales que les permite difundir su mensaje y su acción sin costo, en tiempo real y a escala global.

Por su parte la política pasa por un momento de desprestigio. Los ciudadanos desconfían de la política: en AL y la UE según el Eurobarómetro 2012 y el Latinobarómetro 2011 cerca del 80% de los encuestados dicen desconfiar de los partidos políticos. En los espacios multilaterales y en especial respecto a los grandes temas prioritarios (medio ambiente, economía y seguridad), existen cada vez mayores dificultades para lograr acuerdos, avanzar en decisiones e implementar acciones consensuadas, lo cual es una señal de que la política ha perdido capacidad de liderazgo en el plano internacional. En los últimos años se escuchan cada vez más voces desde distintos sectores que hacen un urgente llamado a recuperar el rol de la política, especialmente en relación a la economía, el cual pasa por (re)definir las reglas y competencias en la dicotomía tan vigente entre Estado y mercado.

La principal preocupación de los ciudadanos de AL y la UE son los problemas económicos y especialmente el desempleo, que en la UE es el problema más importante según el Eurobarómetro 2012. A pesar de encontrarnos en el momento de la historia en el cual mayor riqueza material se ha producido y acumulado, la pobreza persiste y la desigualdad se acrecienta. Crisis económica puede ser la frase más común de los últimos años, pero no es una crisis de la economía (ni como

ciencia, ni como actividad), es la profunda crisis del sistema de gestión socio-económico dominante: el capitalismo. A pesar de esta realidad y las intenciones expresadas en las declaraciones políticas, paradójicamente en los momentos de crisis es cuando más se afianza el sistema y la idea de desarrollo hegemónica, con estrategias de expansión y camuflaje como la globalización y el desarrollo sostenible como ha sucedido anteriormente, o traspasado el poder de lo público a lo privado, como ocurre actualmente y se evidencia en el marco de las relaciones ALC-UE. Hacia la Cumbre de Santiago se va dando una convergencia de políticas, mecanismos e instrumentos (acuerdos de asociación, cooperación al desarrollo, LAIF, Fundación ALC-UE) que se alinean y orientan hacia apoyar y promover el **sector privado como actor central del desarrollo**. Desarrollo claramente entendido como crecimiento económico, y éste como la preocupación y prioridad principal de la política actual. Se ha vuelto lugar común la necesidad de generar un “ambiente favorable a los negocios” que no es otra cosa que mayor liberalización, desregulación y ventajas para los operadores económicos privados, cuyo éxito se reflejará en crecimiento económico el cual bajo la teoría del derrame se traducirá en desarrollo para la sociedad en su conjunto. Ideas, teorías y políticas que se han ensayado, re-encauchado y profundizado en las últimas décadas y han evidenciado que a pesar de la acelerada globalización, el espectacular crecimiento de la producción y el consumo, el dinamismo de los flujos de capital y la gran acumulación de riqueza, esto no ha generado empleo y bienestar para la mayoría de la población.

6.2 Del Estado al mercado y al sector privado

El tema central de la Cumbre de Santiago, las inversiones, es un ejemplo claro de la centralidad que se le está dando desde los gobiernos al sector privado en el desarrollo. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de ALC y la UE han trabajado desde tiempo atrás sobre las inversiones europeas en ALC, tanto desde una perspectiva de seguimiento, análisis y denuncia, cómo desde la propuesta de marcos regulatorios y de control para que estas inversiones sean efectivamente de “calidad social y ambiental”, como reza el tema de la Cumbre. Hay ahí una experiencia y conocimiento acumulado que es importante visibilizar en el contexto de la Cumbre. Pero así como el trabajo de denuncia y propuesta respecto al campo de juego es importante, se hace indispensable enfocar esfuerzos sobre el jugador en tanto actor protagónico. El sector privado es un actor importante en el desarrollo, de eso no hay duda, y es necesario que desde las OSC haya una reflexión seria y realista sobre cómo abordar este nuevo protagonismo del

sector privado y cuáles deben ser los términos de las relaciones con este actor, más allá del enfoque tradicional de monitoreo y denuncia. Este ejercicio de reflexión empieza por hacer una distinción entre los diferentes tipos de actores que conforman el sector privado y aclarar cuál sector privado es el que está siendo favorecido por los gobiernos: el sector privado corporativo estructurado bajo el modelo neoclásico de optimización basado en la eficiencia (reducción de costos y maximización de las ganancias), donde los móviles son el capital (no el trabajo), la competencia (no la complementariedad), la acumulación (no la redistribución) y la codicia (no la cooperación). Si bien en el discurso político, en la retórica de varias iniciativas y en algunos programas de cooperación ALC-UE se destaca la voluntad de apoyar y fortalecer a las Pymes, este apoyo se orienta hacia la internacionalización, la des-localización productiva y la integración al mercado internacional, principalmente por la exportación, promoviendo el crecimiento exportador bajo la lógica de un modelo en crisis. En este universo sería importante para las OSC escalar los esfuerzos en apoyar y darle visibilidad a los emprendimientos locales y comunitarios enmarcados en la economía solidaria, que priorizan y dinamizan el mercado interno y la creación de empleo (factores fundamentales en la resiliencia a los impactos de las crisis externas), para potenciar y articular estas iniciativas de manera que se conviertan en alternativas extendidas y propuestas de política.

Es bastante paradójico este decisivo impulso al sector privado aunado a la liberalización del mercado financiero, incluida en la parte comercial de los AdA entre los países y regiones de ALC y la UE, si se toman en cuenta los debates y propuestas que surgen después de que estalla la crisis financiera en 2008 como la Conferencia de la ONU sobre la crisis económica y financiera mundial y sus efectos sobre el desarrollo en junio de 2009 y el Informe de la Comisión Stiglitz. En estos se coincidía en un llamado a la necesidad de regular y supervisar el sistema financiero internacional con la urgente reforma de las estructuras institucionales y normativas multilaterales, y que el Estado recupere parte de su función de control del mercado y la economía que le permita cumplir adecuadamente su función reguladora y redistributiva. En cada crisis los gobiernos han manifestado esta necesidad de reforma, y como se mencionó anteriormente, las Cumbres ALC-UE han reiterado su compromiso con una nueva arquitectura financiera internacional como solución a las crisis, pero nada se ha avanzado en este ámbito. Los esfuerzos inmediatos se centran en salir de la crisis y recuperar la senda del crecimiento, y cuando empiezan a haber señales de que la dinámica económica se está recuperando, todo el discurso de reforma se

olvida y se refunde en la prioridad de mantener el crecimiento. Desde las OSC esta necesidad de reforma también ha sido un constante frente de lucha, que ha transitado por el monitoreo, el análisis, la denuncia y la propuesta del tipo de reformas necesarias e iniciativas complementarias como la Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras y por la Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC) para promover la tasa Tobin.

La inercia política y las resistencias a una verdadera y profunda **reforma de la arquitectura financiera internacional**, se encuentran en gran parte en las llamadas “puertas giratorias” entre los cargos públicos y privados, mecanismo a través del cual la elite económica gobierna para su propio interés privado. Basta un par de ejemplos, por cierto muy relevantes actualmente respecto a la crisis en la UE, para argumentar esto. En 2001 el gigante banco de negocios Goldman Sachs ayudó a maquillar las cuentas de Grecia para que pudiera hacer parte del Euro. Unos años después se descubre esta trampa contable que posteriormente detona la crisis tan profunda que atraviesa la UE en la actualidad. El italiano Mario Draghi, era el vicepresidente para Europa de Goldman Sachs cuando asesoró al gobierno griego sobre como ocultar la magnitud del déficit y cobró 600 millones de Euros por el servicio.³³ Actualmente Draghi es el presidente del Banco Central Europeo y uno de los principales ideólogos de la gestión de la crisis en la UE. También está el caso del español Rodrigo Rato, ex director general del FMI entre 2004 y 2007 cuando la crisis financiera global estaba en plena gestación y el FMI en una burbuja de optimismo que obvió los avisos de lo que se avecinaba. La gestión de Rato luego fue duramente criticada incluso por un informe interno del mismo FMI. Rato luego pasa a diversos cargos en el sector privado y en 2010 como presidente de Caja Madrid fue el gestor de la creación de Bankia (el principal banco español por negocio doméstico), el cual en menos de dos años recibe un salvataje del gobierno Español (junto con la renuncia de Rato) y es nacionalizado recientemente recibiendo el mayor rescate financiero en la historia de España. El poder ha pasado de los gobiernos a los operadores financieros (especuladores y banqueros), cuyo propósito primordial es la ganancia, su política la acumulación y su motivación la codicia. Un ámbito de acción económica y política –por su impacto en la sociedad- donde los principios democráticos, los valores éticos y en parte el Estado de Derecho (pues la normativa e institucionalidad existente para regular el sistema financiero es ineficiente e insuficiente) no son de aplicación. Un grupo de unos pocos especuladoro-

33 I. Ramonet: “Tramosos banqueros”, en *Le Monde Diplomatique (en español)*, N° 205, 2 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.monde-diplomatique.es/?url=editorial/0000856412872168186811102294251000/editorial/?articulo=34f882dc-f93c-4f4e-9c69-4c2852cdae9d>

res regido solo por las leyes del mercado que hoy en día sustenta mayor poder que los Estados y se confabula para arruinar países, tumbar y designar gobiernos, sin ningún fundamento ético más allá de la codicia. Los Estados son considerados como un actor más en el mercado, igual que cualquier compañía financiera e incluso más vulnerable a las demandas legales, sin importar su deber de defender y proteger los derechos humanos de sus ciudadanos. Es el caso que está ocurriendo actualmente con Argentina y los llamados fondos buitres que especularon con la deuda argentina hace diez años. Ante estas circunstancias y las débiles perspectivas de una reforma de la arquitectura financiera internacional, así como la constatación de la ineffectividad de la multilateralidad (Ronda de Doha, guerra en Irak, Río+20, ODM), es necesario enfocar los esfuerzos en el plano regional y hacia una des-globalización selectiva.

Para AL esto es de vital importancia si se tiene en cuenta que la situación de bonanza económica actual se debe en gran medida a los altos precios internacionales de las materias primas, para los cuales han sido determinantes las bajas tasas de interés de referencia fijadas por el Banco Central Europeo y la Reserva federal de los EE.UU. que impulsa la inversión en el exterior y la especulación en los mercados de futuros y derivados de commodities. Una subida de las tasas de interés de referencia (la cual es previsible en unos años) y el correspondiente movimiento de la inversión y los mercados financieros podrían causar una caída de los precios de las materias primas que desestabilizarían la tendencia de crecimiento y el ciclo económico expansivo en AL, al menos en varios de sus países. En este escenario, la **apuesta por una arquitectura financiera regional en AL**, así como utilizar estratégicamente la bonanza para una transformación estructural, son fundamentales para mantener los actuales márgenes de soberanía y estabilidad. En este sentido desde hace algunos años se vienen impulsando iniciativas, especialmente en Suramérica, que encuentran en el momento condiciones favorables para su realización. Es el caso del Banco del Sur en tanto banco de desarrollo regional, el Fondo de Reservas de Unasur para la estabilización monetaria y una unidad de cuenta común regional que reemplace al dólar como moneda de intercambio (como el SUCRE). En esta naciente arquitectura financiera regional es fundamental que las OSC reclamen y construyan su espacio de participación.

6.3 Las Organizaciones de la Sociedad Civil ante la agenda de las relaciones UE-AL

La política de **cooperación al desarrollo de la UE** está en renovación -modernización según la Comisión Europea- bajo el lema de un "programa para

el cambio".³⁴ Este programa o nueva agenda para la cooperación de la UE parte del reconocimiento de que el contexto global, regional y nacional ha cambiado y es necesario asegurar un mayor impacto de la cooperación al desarrollo, más aún en tiempos de crisis y restricciones presupuestarias. Asimismo se constata una fragmentación y dispersión geográfica y sectorial de la cooperación de la UE, y las crecientes divergencias entre los países en desarrollo (algunos pasan a ser donantes y otros son cada vez más frágiles). Se propone concentrar la cooperación en la buena gobernanza (derechos humanos, democracia, gestión pública y de los recursos naturales y seguridad) y el crecimiento integrador y sostenible, y centrar la oferta de cooperación en los países donde pueda tener mayor impacto, acompañado de colaboraciones diferenciadas, coordinación entre la UE y los Estados miembros y la coherencia de políticas para el desarrollo. Esto significa que al tradicional enfoque de la cooperación de la UE en la buena gobernanza se suma en igual importancia un enfoque en el crecimiento económico y el apoyo al sector privado, acompañado de reformas normativas que generen un ambiente favorable a los negocios, la implementación de los tratados de libre comercio, la promoción de partenariados público-privados y el apalancamiento de financiación (combinación de subvenciones con préstamos, donde mecanismos como LAIF serán la modalidad de cooperación preferente). Se utiliza el término "crecimiento integrador y sostenible", pero no se dota de contenido este concepto ni se proponen medidas concretas para asegurar que el crecimiento beneficie a los pobres y excluidos, y que sea sostenible. La diferenciación supone mantener la cooperación con países menos adelantados y pasar a nuevas formas de cooperar con países de renta media donde la subvención financiera irá desapareciendo, dando paso a una relación de cooperación diferente basada en préstamos, cooperación técnica o apoyo a la cooperación triangular. Esta "graduación" se aplicará a 17 países de renta media, entre los cuales 11 son de América Latina. Finalmente, la concentración temática se establece bajo el criterio de un máximo de tres sectores por país de entre las prioridades establecidas por la UE.

Esta agenda de la Comisión Europea parece enmarcar la política de cooperación al desarrollo de la UE en el abanico de instrumentos de acción exterior para enfrentar la crisis. Unos meses después de lanzar el "programa para el cambio", la Comisión Europea presenta también su propuesta de actualización de la estrategia de la UE sobre comercio

34 Comisión Europea: **Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio**. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 13.10.2011. COM (2011) 637 final.

y desarrollo,³⁵ que plantea mejorar la complementariedad entre comercio y desarrollo a favor del crecimiento económico, bajo la lógica de ampliar y profundizar la liberalización comercial e impulsar la IED por medio de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales (OMC) acompañados de una serie de medidas de apoyo a través de la cooperación al desarrollo. También se resalta la necesidad de una mayor diferenciación en el diseño y la implementación de políticas de la UE para los países en desarrollo, enfocando las preferencias en los países menos desarrollados y pasando a una relación menos centrada en el desarrollo y más en los intereses, beneficios y responsabilidades mutuas con las economías emergentes. En ésta propuesta de la Comisión Europea se hace más evidente qué tipo de coherencia de políticas para el desarrollo es el que se impulsa: la coherencia con el objetivo de crecimiento económico como eje fundamental del desarrollo, el comercio como motor del crecimiento, la cooperación al desarrollo como un instrumento de apoyo y la alineación de un abanico de políticas (agricultura, pesca, migración, medio ambiente, energía, transporte, investigación e innovación, TIC) en torno al objetivo de crecimiento.

Si bien en las propuestas de la Comisión Europea se resaltan los valores democráticos, los derechos humanos y la sostenibilidad como la base de esta agenda de políticas, en la práctica la institucionalidad que se promueve considera esta base y los aspectos sociales como subsidiarios de los aspectos económicos.³⁶ Los acuerdos de asociación de la UE contienen la llamada cláusula democrática, que plantea que los principios democráticos, el respecto a los derechos humanos y el Estado de derecho son elementos esenciales del acuerdo, pero esta cláusula es inoperativa en la práctica y en los muy escasos casos que se ha invocado (golpes de Estado en países africanos) se ha suspendido la cooperación y el diálogo político pero no las preferencias comerciales. La dimensión de sostenibilidad, así como los derechos laborales y los estándares medioambientales, se incluyen en los acuerdos de asociación en un capítulo que, aduciendo un enfoque cooperativo, no es vinculante con las provisiones comerciales ni tiene recurso en los mecanismos definidos por los acuerdos para la solución de controversias.

El “programa para el cambio” significa que la cooperación bilateral subvencionada de la UE hacia AL se va a reducir y acabar para la mayoría de países, principalmente en base al criterio de renta,

sin tomar debidamente en consideración la gran desigualdad y exclusión, y la vulnerabilidad de la mayoría de países de renta media. La cooperación temática de la UE para AL se mantendrá, pero falta ver en qué cuantía, bajo cuáles criterios de elegibilidad y la prioridad que se vaya a dar a los países de AL en los programas globales de cooperación de la UE. El retiro de la cooperación oficial puede hacerse con un periodo de transición donde posiblemente, como estrategia de salida, la UE va a focalizar su apoyo en la cooperación triangular y la cooperación sur-sur, dos tendencias que han adquirido importancia en AL. Estos son dos campos de acción claves para las OSC, donde hay grandes vacíos tanto en los procesos oficiales como en la participación de las OSC en éstos, pero donde también existe un importante cúmulo de experiencias e iniciativas por parte de las OSC.

La centralidad que se le está dando al sector privado en la cooperación al desarrollo de la UE es la confirmación de una tendencia que ha venido teniendo la cooperación de la UE en AL de orientarse hacia sectores donde existe un interés económico o estratégico de los países europeos. El apoyo al sector privado se dará en tres ámbitos: fomentar un ambiente de negocios y capacitación para las Pymes, promover la integración regional en ámbitos como el mercado, infraestructura y cooperación transfronteriza y a través de tratados de libre comercio, y con el apalancamiento de inversiones público-privadas. Si bien el sector privado es un actor clave para el desarrollo y es necesario discutir y definir su rol, lo alarmante de esta orientación es que se está promoviendo un **traspaso de competencias y responsabilidades sobre la cooperación al desarrollo (un bien público global) del sector público al sector privado**, sin una definición clara de normas y principios bajo los cuales deba regirse la práctica del sector privado en el campo de la cooperación al desarrollo. No es solo una cuestión de movilizar recursos financieros en tiempos de austeridad fiscal y promover una mayor eficacia de la ayuda, es también una decisión política en el sentido de privatizar la cooperación al desarrollo. Y tampoco es una decisión nueva ni exclusiva de la UE, es una tendencia promovida fuertemente desde la institucionalidad global para la gestión de la idea de desarrollo (Banco Mundial, PNUD, FMI), por otros donantes como USAID, y por la filantropía corporativa, que marca un momento clave de transformación de la cooperación al desarrollo. El “nuevo modelo” no está muy definido aún, pero sí es claro que la responsabilidad central (ideas, iniciativas, recursos y agencia) se le está otorgando al sector privado. Además de las estrategias y herramientas de gestión corporativa que han venido incorporándose al mundo de la cooperación internacional en busca de eficacia y resultados, ahora la perspectiva es que la coope-

³⁵ Comisión Europea: Comercio, Crecimiento y Desarrollo. Adaptando la Política de Comercio e Inversión para los Países más Necesitados. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 27.01.2012. COM (2012) 22 final.

³⁶ L. Palomo y G. Hernández: Más allá de la economía verde: desarrollo y sostenibilidad en América Latina. ALOP, México, D.F, noviembre de 2012.

ración misma se va a integrar cada vez más al circuito del mercado capitalista con la expansión de los mercados de capital social (Social Capital Markets) e instrumentos como los bonos de impacto social (Social Impact Bonds) y las inversiones de impacto (impact investing).

Con esta reorientación de la cooperación oficial, un ámbito muy importante para las OSC es el de las **relaciones entre las OSC de ALC y la UE**. Las tendencias de la cooperación oficial se trasladan a veces inevitablemente a la cooperación solidaria (de las OSC europeas) y la evidencia es clara respecto a la concentración en algunos países, la menor disponibilidad de recursos y la reducción a algunos temas prioritarios, lo cual va atado a un menor margen de maniobra de las OSC de AL para la ejecución de proyectos financiados por la cooperación solidaria europea. Si bien estos factores apuntan a una menor intensidad de las relaciones entre OSC europeas y latinoamericanas, el debate fundamental que se ha venido promoviendo desde algunas OSC de AL (en particular ALOP) es respecto a cuál puede ser la agenda común en el contexto actual y las perspectivas a futuro. Esto exige un sinceramiento de las percepciones y expectativas mutuas para poder repensar las relaciones, posiblemente en otros términos y con otros objetivos. Un tema ineludible en esta agenda de las relaciones entre OSC de ALC y la UE es avanzar en la reflexión sobre la idea del desarrollo y la definición de qué desarrollo queremos. Si bien es un debate existente, éste se ha dado primordialmente en el marco de la idea de desarrollo dominante y no en las alternativas al desarrollo, y ha estado enfocado hasta ahora en el desarrollo en ALC (siguiendo la dicotomía desarrollado/en desarrollo) y la tendencia ha sido más bien a enaltecer el “modelo europeo” y buscar los mecanismos para replicarlo en ALC. Pero en el contexto actual es más que urgente y necesario un debate profundo y horizontal sobre el desarrollo, tanto en ALC como en la UE, y especialmente respecto a las alternativas y posibilidades, en términos de concretizar las propuestas alternativas en una construcción colectiva desde lo popular, de lo local a lo global.

Un espacio trascendental de disputa ideológica y política para las OSC está en la esfera de las teorías del desarrollo. La noción de progreso y la idea de desarrollo han sido hasta ahora el eje central de las relaciones ALC-UE. De aquí en más, a ello se sumará la llamada **“economía verde” como el nuevo paradigma de desarrollo** con el que la UE pretende reemplazar al desarrollo sostenible (aunque sus gestores digan lo contrario). La “economía verde” se ha venido conceptualizando y definiendo por el PNUMA desde 2008 en el proceso hacia Río+20 y ha sido acogida y promovida en el escenario político principalmente por la UE. El PNUMA

describe la “economía verde” como “una economía que tiene como resultado mejorar el bienestar humano y la equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica. Un entorno económico que alcanza bajas emisiones de carbono, la eficiencia de los recursos y, al mismo tiempo que sea socialmente inclusivo”. Se presenta como una respuesta a la crisis del crecimiento económico y la crisis ecológica, como la transformación hacia un modelo económico mediante el cual finalmente se podrán conciliar el desarrollo y la sostenibilidad. Pero desarrollo y sostenibilidad obedecen a lógicas contrapuestas.³⁷ En el diagnóstico que hace el PNUMA de las múltiples crisis (porque si las reconoce) concluye que la causa común ha sido una asignación incorrecta del capital, o sea que han sido simplemente fallas del mercado que se pueden corregir mediante los incentivos y las políticas correctas para orientar la inversión hacia un “enverdecimiento de la economía”. Es decir que la solución está en el problema mismo y no se vislumbra siquiera la transformación de las más evidentes causas estructurales: el mismo modelo en crisis (ampliado para incorporar a la naturaleza), la misma lógica de crecimiento perpetuo, los mismos mecanismos de mercado y la misma estructura de poder global, pintadas de verde, son la solución. Así como sucedió con el desarrollo sostenible, la economía verde aparenta responder a los problemas actuales e incorporar las críticas al modelo de desarrollo sin alterar las premisas y lógicas esenciales de éste, ofreciendo una respuesta y solución para apaciguar la incertidumbre (de la sociedad y los mercados) porque la transición hacia una “economía verde” ya está en marcha.

El documento de estrategia elaborado por la Comisión Europea como base para la posición de la UE hacia Río+20 plantea dos desafíos principales: la transición hacia una “economía verde” y una mejor gobernanza global para el desarrollo sostenible, y para lograrlos se deben abordar tres dimensiones políticas: invertir en la gestión sostenible de los recursos y el capital natural vitales, establecer las condiciones de mercado y normativas adecuadas y mejorar la gobernanza y participación del sector privado.³⁸ O sea que la “economía verde” busca internalizar la destrucción ambiental (impactos) por medio de ampliar el espectro del mercado para incorporar a la naturaleza como una mercancía más. La naturaleza, quizás el único bien realmente público que nos queda, pasaría al ámbito de propiedad y gestión del sector privado, convirtiendo los recursos naturales en capital natural y los procesos y

37 L. Boff: “Desarrollo sostenible: crítica al modelo estándar”, en *Koinonía*, 2 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=473>

38 Comisión Europea: **Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza**. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 13.10.2011. COM (2011) 363 final.

funciones de la naturaleza en servicios ecológicos. Se mencionó anteriormente cómo en los momentos de crisis no han tenido lugar transformaciones reales, si no por el contrario se ha fortalecido el sistema capitalista y la idea de desarrollo, ante las crisis actuales la “economía verde” es el nuevo marco para que esto ocurra en nombre de relanzar el desarrollo y el crecimiento económico. Como dice Boaventura de Sousa Santos, la “economía verde” es la conciencia máxima del capitalismo. Transforma la crisis en un recurso de acumulación y revitaliza la industria de la tecnología. Opuesto a generar soluciones y productos reales y concretos para enfrentar la crisis, la “economía verde” pone a disposición del sector privado y financiero a la naturaleza para especular y generar el crecimiento necesario para mantener el statu quo.

En el trasfondo de los debates entre los gobiernos y los caminos planteados para enfrentar las crisis, contrario a la retórica de cambio expresada, reposa una voluntad decidida de fortalecer el sistema capitalista y aferrarse a la idea de desarrollo como meta. Pero **las múltiples y acopladas crisis que vivimos cuestionan los fundamentos y las premisas de la idea del desarrollo:**

- La invariabilidad e inagotabilidad de la naturaleza, aunada a una ideología antropocéntrica. La crisis ambiental, el cambio climático y los análisis desde la ecología no sólo cuestionan sino que derrumban esta premisa.
- La homogeneidad de la realidad, una visión mecánica del mundo y la ciencia moderna como el único método legítimo para producir conocimiento válido. La crisis de la globalización, la crisis de la información y la existencia de otras maneras (cosmovisiones) de interpretar la realidad derrumban la premisa de homogeneidad y cuestionan la primacía de la ciencia como único método válido para producir conocimiento.
- El crecimiento ilimitado y la tendencia lineal y evolutiva del desarrollo. La crisis del crecimiento y el debate de los límites del desarrollo derrumban la premisa de un crecimiento ilimitado y cuestionan la existencia de una tendencia lineal y evolutiva hacia una mejor fase o etapa de la sociedad humana.
- El capitalismo como el orden social y económico apropiado para el desarrollo. La crisis económica y financiera, de producción y consumo, evidencia la crisis del sistema capitalista y por lo tanto derrumba la pertinencia de esta premisa.
- La democracia occidental como el orden político bajo el cual es posible el desarrollo. La crisis política y de representatividad cuestiona

al modelo actual y hegemónico de democracia, poniendo en tela de juicio la existencia de un modelo único de democracia como premisa del desarrollo.

El cuestionamiento de estas premisas y la contradicción entre desarrollo (lineal, creciente, acumulativo, competitivo y antropocéntrico) y sostenibilidad (circular, dinámica, incluyente, interdependiente, cooperativa y biocéntrica) hacen ver la lógica antagónica del desarrollo sostenible. Por lo tanto se puede hablar de una **crisis del desarrollo**. Ante este contexto, las OSC, los movimientos sociales, los pueblos y saberes originarios, así como un grupo de intelectuales y políticos, vienen promoviendo un proceso de desvinculación de la idea de desarrollo para la transformación de este paradigma y hacia la construcción de alternativas de vida bajo una lógica e ideología distinta. Una transición epistemológica, ideológica y política hacia las alternativas al desarrollo que encuentran en un concepto que viene surgiendo con fuerza en América Latina, el buen vivir, una plataforma para explorar y construir otros ordenamientos sociales y económicos más allá de los cercos impuestos por la modernidad.³⁹

El buen vivir se plantea como una alternativa al desarrollo en tanto se aparta de la ontología dual y euro-céntrica (propia de la modernidad y el progreso) y acoge las ontologías relacionales que admiten múltiples realidades (opuesto a la realidad única del desarrollo) donde las relaciones y vinculaciones adquieren un papel central por encima de los sujetos y se disuelve la dicotomía entre hombre y naturaleza. El buen vivir se construye desde la comprensión y la emoción con una visión contextual de la realidad en la cual se reconoce la incertidumbre y el riesgo. El desarrollo se define desde el conocimiento y la razón con una visión mecánica y universal del mundo que pretende explicar y solucionar todo. El bienestar no se define desde lo material e individual, sino que incorpora la dimensión colectiva y espiritual, pero también ecológica, y se enfoca en las personas. El buen vivir como una plataforma de construcción conceptual y práctica, no como un modelo absoluto y definido en la pedagogía de la respuesta, que se construye a partir de la pedagogía de la pregunta donde la finalidad de la vida no es el desarrollo si no la felicidad.⁴⁰ Un proceso de construcción colectivo que desde América Latina se le puede plantear a Europa como propuesta de transformación y como desafío con-

³⁹ E. Gudynas: “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”, en M. Lang y D. Mokrani (Comp.): *Más allá del desarrollo*. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburgo/ Abya Yala, Quito, Ecuador, noviembre de 2011, pp. 21-53.

⁴⁰ J. De Souza Silva: Conversatorio “El Día después del Desarrollo”, 3 de junio de 2011, Facultad de Comunicación Social, Universidad Central de Ecuador, Quito. Audio consultado en: <http://www.rosalux.org.ec/es/mediateca/audios/237-el-dia-despues-del-desarrollo>

junto para dotar al buen vivir de sentido y contenido desde las realidades, experiencias, sabidurías y contextos locales. Un campo en el cual las OSC tienen ya un camino recorrido y una acumulación de conocimientos y prácticas para articular y visibilizar en este marco.

Un reto importante para la transformación está en la esfera del lenguaje (donde se juegan poderosas batallas ideológicas, políticas y económicas) y en la necesidad de ir desvaneciendo la idea de desarrollo de nuestro repertorio conceptual para reemplazarla por el buen vivir. Contamos con instrumentos ideológicos y prácticos que nos pueden ayudar a consolidar nuevos sujetos históricos sociales y las estructuras políticas necesarias para la transición hacia el buen vivir.

BIBLIOGRAFÍA

ALOP: **Un futuro camino de lucha “verde” tras Río +20**. Brief N° 16 del Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea – América Latina. ALOP, Bruselas, 2012.

ARENAS, Gonzalo: “II Cumbre UE/ALC: Impulsando la asociación estratégica para el siglo XXI”, en **II Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe: Reflexiones y Proyecciones tras Madrid 2002**, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa – CELARE, Santiago de Chile, 2002.

AYUSO, Ana: “La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, Número 32: **Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad**, Barcelona, 1996, pp. 147-164.

BÉRTOLA, Luis y OCAMPO, José Antonio: **Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la Independencia**. SEGIB, Madrid, 2010.

BOFF, Leonardo: “Desarrollo sostenible: crítica al modelo estándar”, en *Koinonía*, 2 de febrero de 2012.

BRADFORD BURN, Edward: **La pobreza del progreso. América Latina en el siglo XIX**. Siglo Veintiuno editores, México, 1990.

BUSTELO, Pablo: “La Nueva Arquitectura Financiera Internacional”, en *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, N° 26, Madrid, 2005, pp. 153-181.

CAMPODÓNICO, Humberto y CHIRIBOGA, Manuel: “La crisis y la nueva arquitectura financiera mundial”, en *Revista del Sur*, No. 109, Red del Tercer Mundo, Montevideo, noviembre de 2000.

CEPAL: **En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea**. CEPAL-AECID, Santiago de Chile, agosto de 2011.

_____: **La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental**. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, octubre de 2012.

_____: **Estudio económico de América Latina y el Caribe: las políticas ante las adversidades de la economía internacional**. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

Comisión Europea: **The EU Economy: 1999 Review**. N° 69, 1999.

_____: **The EU Economy: 2000 Review**. N° 71, 2000.

_____: **Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza**. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 20.06.2011. COM (2011) 363 final.

_____: **Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio**. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 13.10.2011. COM (2011) 637 final.

_____: **Comercio, Crecimiento y Desarrollo. Adaptando la Política de Comercio e Inversión para los Países más Necesitados**. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Bruselas, 27.01.2012. COM (2012) 22 final.

_____: **Statistical Annex of European Economy: Spring 2012**. 26 de abril de 2012.

Consejo de la UE: “Conclusiones del Consejo relativas a las orientaciones generales para la cooperación entre la Comunidad y América Latina 1996-2000”, en **Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Madrid**, 15 y 16 de Diciembre de 1995, Anexo 12.

Corporación Latinobarómetro: **Latinobarómetro - Informe 2011**. Santiago de Chile, octubre de 2011.

DE LA CRUZ, Francisco Javier: **El proceso de independencia de América Latina**. Temario de oposiciones de Geografía e Historia, Revista electrónica *Proyecto Clio*, N°37, 2011.

DE SOUZA SILVA, José: **La geopolítica del conocimiento y la gestión de procesos de innovación en la época histórica emergente**. Trabajo en progreso, sin revisión. Red Nuevo Paradigma para la innovación institucional en América Latina. Campina Grande, Brasil, 2008.

_____: Conversatorio “El Día después del Desarrollo”, Facultad de Comunicación Social, Universidad Central de Ecuador, Quito, 3 de Junio de 2011. Audio consultado en: <http://www.rosalux.org.ec/es/mediateca/audios/237-el-dia-despues-del-desarrollo>

DÍAZ NIETO, María Paz: **Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos “sur-norte”: análisis de la experiencia mexicana**. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 2010.

GONZÁLEZ, Raquel y MAESSO, María: “Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y América Latina. De la marginación al entendimiento”, en *Boletín Económico de Información Económica Española (ICE)*, N° 2649, del 3 al 9 de abril de 2000, pp. 23 -34.

GUDYNAS, Eduardo y ACOSTA, ALBERTO: “El buen vivir o la disolución de la idea del progreso”, en Mariano Rojas (Coord.): **La medición del progreso y el bienestar. Propuestas desde América Latina**. Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México, AC, México DF, 2011, pp. 103-110.

GUDYNAS, Eduardo: “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso”, en *Observatorio Hemisférico*, Programa de las Américas del International Relations Center, 2005.

_____ : **Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible**. 5ª edición revisada. CLAES, Montevideo, 2004.

_____ : “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”, en M. Lang y D. Mokrani (Comp.): **Más allá del desarrollo**. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala, Quito, Ecuador, noviembre de 2011, pp. 21-53.

HOGAN, Michel J.: **The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952**. Cambridge University Press, UK, 1987.

MAIHOLD, Günther: “La productividad del proceso de Cumbres Euro-latinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río”, en G. Caetano (Coord.): **Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea: Posibilidades e Incertidumbres en el 2010**. CEFIR-Invent-Somos MERCOSUR-ALOP, Montevideo, 2010, pp. 21-60

MARTIN, Carlos: “Las relaciones América Latina - Unión Europea: antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXII, N° 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Santiago de Chile, 2002, pp. 46-64.

MOLANO CRUZ, Giovanni: “La cumbre Eurolatinoamericana de Río de Janeiro: ¿nostalgias coloniales cooperación internacional?”, en *Revista Colombia Internacional*, N° 47, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, septiembre-diciembre de 1999, pp. 31-43.

NISBET, Robert: **Historia de la Idea de Progreso**. Gedisa, Barcelona, 1981.

ONU: **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. A/42/427. Nueva York, 4 de agosto de 1987.

PALOMO, Laura y HERNÁNDEZ, Gustavo: **Más allá de la economía verde: desarrollo y sostenibilidad en América Latina**. ALOP, México, D.F, Noviembre de 2012.

RAMONET, Ignacio: “Tramposos banqueros”, en *Le Monde Diplomatique (en español)*, N° 205, 2 de noviembre de 2012.

ROJAS ARAVENA, Francisco: “Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana: la CELAC y sus perspectivas”, en Manuela Mesa (coord.): **Cambio de ciclo: crisis, respuestas y tendencias globales**. CEIPAZ, Anuario 2012-2013, Madrid, 2012, pp. 165-185.

SANAHUJA, José Antonio: “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”,

en CELARE: **V Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea: Evaluación, desafíos y propuestas**. CELARE, Santiago de Chile, 2008.

_____ : “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuela Mesa (Coord.): **Cambio de ciclo: crisis, respuestas y tendencias globales**. CEIPAZ, Anuario 2012-2013, Madrid, 2012, pp. 51-84.

SEBESTA, Lorenza: “Pautas para el análisis de un malestar: América Latina entre el “modelo europeo” y la política comercial de la Comisión Europea”, en G. Caetano (Coord.): **Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea: Posibilidades e Incertidumbres en el 2010**, CEFIR-Invent-Somos MERCOSUR-ALOP, Montevideo, 2010, pp. 71-84.



INVERSIONES EUROPEAS EN AMÉRICA LATINA

ALBERTO ARROYO PICARD

ESTEBAN SERRANI

ABCCOLOMBIA

GUSTAVO HERNÁNDEZ Y TONI SANDELL

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ALBERTO ARROYO PICARD*

CAPÍTULO II

RESUMEN

Este capítulo brinda una visión general sobre la IED de la UE en ALC analizando en qué medida nuestra región es realmente un aliado estratégico y una prioridad para la UE como destino de su inversión externa. Se repasan los intereses prioritarios que guían las inversiones de la UE en nuestra región y se analizan los sectores a los que se dirigen y, en términos generales, los efectos socio-económicos y ambientales que tienen esas inversiones. En la segunda parte, se analizan los flujos de IED en sentido inverso, focalizando la atención en las empresas “translatinas” que operan en la UE evaluando hasta qué punto se trata de un fenómeno sólo de los dos gigantes de ALC: Brasil y México, y si ya hay una política pública por parte de los Estados para apoyar la expansión de sus empresas. Finalmente se analiza la importancia real que tienen los Tratados Bilaterales de Inversiones, los TLC y los Acuerdos de Asociación (AdA) como factor para decidir en dónde y en qué se invierte.

INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta un análisis de conjunto sobre la Inversión Extranjera Directa (IED) entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC). Se pretende una visión general sobre el tema que se complementa con análisis particulares en los capítulos siguientes. Se trata de un estudio sólo de la inversión directa, mismo si existen otros flujos de inversiones que en algunos años son mayores que la propia IED.

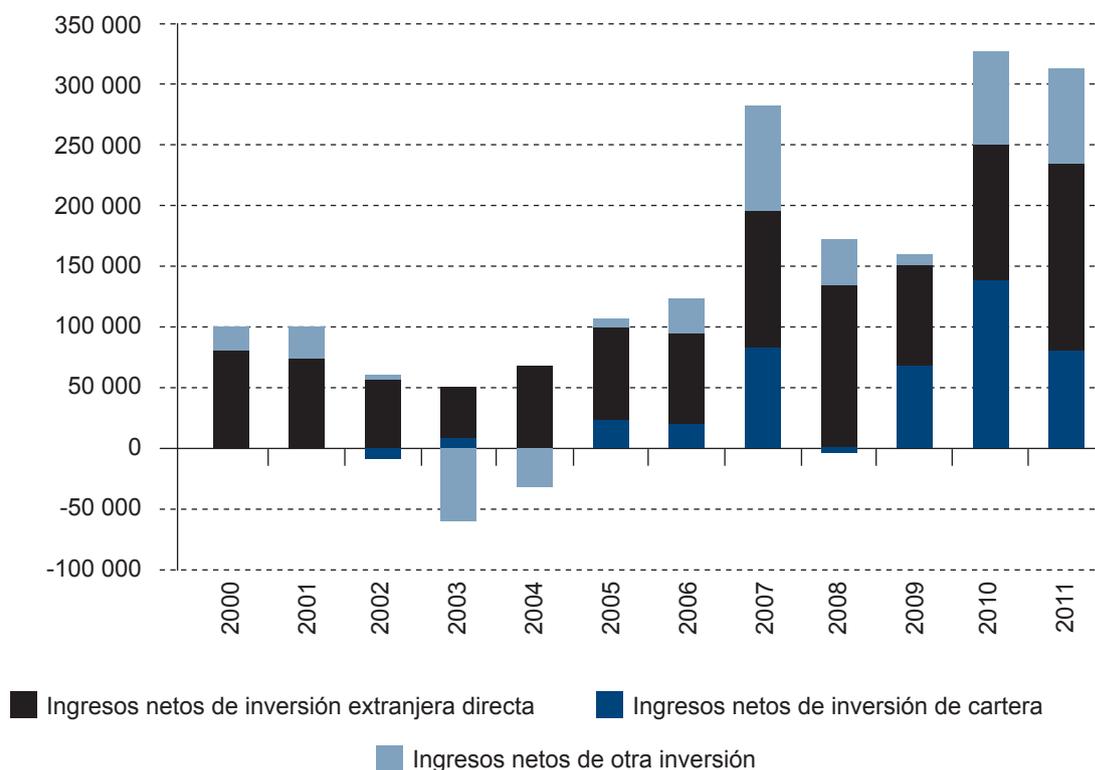
En 2010 la **inversión de cartera** en ALC fue de 136.154 millones de dólares (mdd), seguida de la IED, con 120.000 mdd. Mientras que la IED en la región ha sido una importante fuente de capitales durante las dos últimas décadas, la inversión de cartera neta se redujo hasta casi desaparecer entre 2000 y 2004. Sin embargo, como puede verse de 2007 en adelante, la suma de inversión en cartera y de “otras inversiones” ha sido superior a la inversión directa.¹

Los flujos de inversión en cartera son cada vez mayores. Se trata de fondos de inversión manejados por empresas financieras que hacen realidad aquello de que el capital no tiene patria. Prácticamente es imposible rastrear su país de origen. Se trata además de un tipo de inversiones totalmente desreguladas ya que los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y los Tratados de Libre Comercio (TLC) o de Asociación estipulan que habrá absolutamente libre flujo.

* Investigador y docente en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I). Miembro de la Coordinación Colectiva de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC). Miembro del Consejo Hemisférico de la Alianza Social Continental (ASC), que a su vez son parte de la Red Bi-Regional América Latina y Europa “Enlazando Alternativas”.

¹ CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012, Gráfico I.5, p. 36. Tal y como la contabiliza la CEPAL la inversión en cartera es fundamentalmente especulativa ya que excluye la inversión en acciones cuando implican alguna capacidad de decisión en la empresa (que la pasa a IED), dejando exclusivamente la inversión en acciones que no tienen otra finalidad que una ganancia financiera, la inversión en bonos (que en realidad son deuda) y las inversiones en el mercado de monedas.

Gráfica 1: Diversos flujos de inversión en ALC 2000-2011



Una buena parte de esta inversión extranjera es en los llamados bonos de deuda privada o públicos que como su nombre lo indica, son deuda. El nombre es una cuestión de perspectiva. Para el que pone el dinero es una inversión, para el que lo recibe es deuda. Los riesgos de este tipo de endeudamiento son mayores que los tan estudiados problemas de deuda (tradicional) ya que no tienen plazo de vencimiento y pueden cobrarse en el momento que sea (fuga de capitales).² Se trata de inversiones con un alto grado de volatilidad y sumamente riesgosas para la estabilidad económica de los países receptores. Basta recordar la crisis en México en 1994-1995,³ o la de Argentina en 1997, o incluso la crisis globalizada que se inicia en Estados Unidos en 2008-2009.

Otro rubro de inversiones se refiere a lo que en la nueva presentación de la Balanza de Pagos se nombra **“Otras inversiones”**⁴ que comprende contratación de deuda (excluyendo los bonos que se contabilizan como inversión en cartera) y los depósitos de nacionales de un país en el exterior. Se trata de cantidades muy considerables. Para

América Latina en 2010 representaron 76.909 mdd y en 2011 80.795 mdd.

Además, hay otro monto enorme **de flujos no registrados, “ilícitos”**.⁵ Se estima que entre 2000 y 2008 de ALC salieron ilícitamente 1.140 millones de millones de dólares que significan el 5.3% del PIB de la región.⁶ Christian Aid ha avanzado en la estimación de una parte de estos flujos ilícitos que van de ALC a la UE.⁷

En síntesis en el presente capítulo analizaremos el comportamiento de la IED, pero urgen estudios sobre los otros flujos de inversión, especialmente los flujos ilícitos que son una sangría enorme para nuestras economías.

² Un análisis de este tipo de deuda y sus riesgos puede verse en Alberto Arroyo: “La deuda externa en la época de la liberalización financiera” en Carlos Julián (Coord.): **La memoria de la deuda, una deuda con memoria**. Editorial Biblos, Argentina, 2002, pp. 259-272.

³ Un análisis de la importancia que tuvo este tipo de inversión en cartera en la crisis mexicana de 1994-1995 puede verse en Alberto Arroyo: “La Crisis Mexicana y el modelo de desarrollo” en **Tenemos Propuesta**, editado por la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), México, septiembre de 1995, pp. 3-15.

⁴ Lo que se contabiliza como “otra inversión” es fundamentalmente deudas no conformadas por títulos negociables.

⁵ No estamos hablando de dinero del narcotráfico o el crimen organizado, sino solo de flujos no declarados o que evaden toda regulación. Se parte del supuesto de que si no se registran es porque hay algo ilícito en su origen o en su manejo. El método para estimarlo que usa el Banco Mundial (BM) es la diferencia entre la cantidad que se registra como salida del país y lo que se registra como entrada en otro país. Una de las formas es la subfacturación de las exportaciones y la sobrefacturación de las importaciones en el comercio entre compañías con lo cual hacen aparecer pocas ganancias y evaden impuestos. Generalmente estos flujos ilícitos se invierten en paraísos fiscales.

⁶ Tomado de Alejandro Villamar que sistematiza y analiza información de Dev & Cicioni: **Illicit Financial Flows from Developing Countries 2000-2009 Update with Focus on Asia**. Global Financial Integrity, Washington DC, 2011. Para el caso de México véase Kar Dev: **México: Flujos Financieros Ilícitos, Desequilibrios Macroeconómicos y la Economía Sumergida**. Global Financial Integrity, Washington DC, 2012. <http://mexico.gfintegrity.org/es/>

⁷ Tomado de Alejandro Villamar (inédito) que recoge, sistematiza y analiza información de Christian Aid: **False profits: robbing the poor to keep the rich tax free**, United Kingdom, 2009.

Este estudio consta de dos grandes partes:

La primera trata sobre la IED de la UE en ALC analizando en qué medida nuestra región es realmente un aliado estratégico y una prioridad para la UE como destino de su inversión externa. Estudiaremos los intereses prioritarios que guían las inversiones de la UE en nuestra región y analizaremos los sectores a los que se dirigen y, en términos generales, repasaremos los efectos socio-económicos y ambientales que tienen esas inversiones. Desgraciadamente como las estadísticas de balanza de pagos de la UE no permiten desglosar la IED por sectores de destino, tendremos que recurrir a la información de fusiones y adquisiciones por parte de empresas europeas en nuestra región.⁸

En la segunda parte, analizaremos los flujos de IED en sentido inverso. Es importante recalcar que nos referiremos solo a la IED saliente y no a todos los flujos de inversiones hacia fuera de nuestra región (inversiones en cuentas bancarias en el exterior, especialmente en paraísos fiscales, así como inversiones financieras en los mercados especulativos, y los flujos ilícitos). Hay suficiente evidencia de que esta otra inversión saliente es muy grande y creciente, pero ello pediría un estudio aparte.

Analizaremos hasta qué punto se trata de un fenómeno sólo de los dos gigantes de ALC: Brasil y México. Buscaremos si ya hay una política pública por parte de los Estados para apoyar la expansión de sus empresas. Analizaremos las estrategias de expansión de las translatinas. Finalmente veremos algunos de los efectos positivos y negativos de estas inversiones externas en sus países de origen. Este último punto solo lo veremos en términos muy generales ya que habría que analizarlo caso por caso y ello rebasa los objetivos de este capítulo.

Desafortunadamente no todos los países de ALC ofrecen información oficial del destino de la IED saliente. Información estadística completa, solo hay de Brasil, Chile y Colombia. Es especialmente relevante el que no la haya de México que es el segundo inversor foráneo de nuestra región. Para suplir parcialmente esta limitación se recurre a información de las principales translatinas en sus informes sobre proyectos de inversión. Esta información complementaria permite incorporar a México, pero tiene otras limitaciones: son proyectos de inversión y no siempre se concretan y cubre solo las empresas más grandes.

⁸ Debido a que esta información es sustancial en nuestra investigación buscamos sin éxito información sobre la IED europea y de cada país de dicha zona por sector de destino en el BM, el FMI, la UNCTAD, por supuesto además de EUROSTAT. La información de fusiones y adquisiciones tiene fuertes limitaciones ya que consigna solo las grandes empresas que informan a la las bolsas de valores, pero no es una información estadística general.

Finalmente analizaremos la importancia real que tienen los TBI, los TLC y los Acuerdos de Asociación (AdA) como factor para decidir en dónde y en qué se invierte.

1. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA UNIÓN EUROPEA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La IED de Europa en ALC es de larga tradición pero con el tiempo han ido cambiando sus prioridades y características.

Después de que se estabilizaron los procesos de independencia, los europeos se concentraron en invertir en sectores primarios e infraestructura como los ferrocarriles. Durante las décadas del modelo llamado de sustitución de importaciones, que se extendió en toda la región, la IED en general y la europea en particular tuvieron que sortear múltiples barreras y una fuerte regulación, pero no dejaron de invertir, concentrándose en las manufacturas, principalmente automotriz, productos químicos y alimentos o bebidas. Los principales inversionistas europeos eran el Reino Unido, Alemania y Francia y en un segundo nivel Italia y los Países Bajos.

En los años '90 del siglo pasado, con la apertura neoliberal, la IED en general, pero especialmente la europea, tuvo un gran auge. Se aprovechó la desregulación y el enorme proceso de privatización de empresas públicas. Los europeos diversificaron los sectores hacia dónde dirigieron su inversión pero se pueden destacar los sectores de energía (hidrocarburos y electricidad) y servicios, especialmente financieros y de telecomunicaciones. También cambió el origen de donde fluye la IED y empezó a predominar la española.

Este auge de la IED de la UE hacia ALC de los años '90, pierde impulso con la entrada del siglo XXI. Hay muchos factores que explican este cambio: la prioridad de invertir en los nuevos países que se incorporan a la UE y más recientemente la crisis por la que atraviesa el Viejo Continente. Pero la Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) también destaca que hay factores explicativos de este lado del Atlántico: la falta de competitividad relativa de algunos de nuestros países comparada con el avance que se ha tenido en Asia. Particularmente "los escasos esfuerzos realizados por aumentar el contenido tecnológico y de innovación en la estructura productiva de los países latinoamericanos".⁹ Hay indicios de que a partir de la segunda parte de la primera década del siglo XXI está habiendo de nuevo cambios significativos que trataremos de analizar.

⁹ CEPAL: La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011. Op.cit., p. 87.

Pero antes de entrar al análisis de las características de la IED de la UE en ALC, es importante matizar o precisar tres lugares comunes sobre la importancia de la UE como inversionista en nuestra región y la sobre valoración que se hace de los tratados en materia de inversiones.

1.1. La importancia de la Unión Europea como origen de la IED en América Latina y el Caribe

a) América Latina y El Caribe ¿socio privilegiado de la Unión Europea para su IED?

Es sabido que la UE es el principal inversor mundial en el exterior, pero ¿hacia dónde dirige prioritariamente sus inversiones?

El principal destino de la IED de la UE son otros países de la propia UE y en segundo lugar Estados Unidos. Tradicionalmente los principales flujos de IED se da entre países desarrollados, pero ello está cambiando poco a poco y están creciendo los países en desarrollo, especialmente los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), como destino de la IED. En 2007 los países en desarrollo recibían el 29,1% de la IED mundial, pero en 2011 ya reciben

el 44%.¹⁰ En la década de los '90 ALC se benefició de este cambio de tendencia. Pero, como veremos, ello perdió vigor con la entrada del nuevo siglo.

En los años 2000, la UE destinó alrededor del 60% de su IED a otros países de la propia eurozona. La que destina hacia países en desarrollo no se está dirigiendo predominantemente a ALC, sino hacia otros países europeos fuera de la UE (lo que se explica por razones estratégicas de la integración regional), a Asia (que se explica por China), pero también a África. La UE habla de asociaciones estratégicas con nuestra región, pero en los últimos diez años ALC es la única región del mundo que está perdiendo peso como receptor de su IED. En la década de los '90 la UE aprovechó la liberalización y privatizaciones de América Latina, cuando ello se agotó bajó la importancia relativa que nos da como destino de su IED. Un dato duro que hay que tener en cuenta transversalmente en todo este capítulo es que los países de ALC representan para la UE el 3% de importancia como destino de su IED total, o poco más del 7% de la IED que realiza fuera de su propia zona. Los datos de conjunto de los flujos de IED de la UE hacia las diversas zonas geográficas pueden verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Distribución de los flujos de IED de la UE hacia diversas regiones del mundo

Destino	IED Total		IED fuera de la UE	
	2000-2005	2006-2010	2000-2005	2006-2010
Países dentro de la UE	61,9%	57,2%		
Estados Unidos	11,5%	13,3%	30,3%	31,3%
Países Europeos fuera de la UE	10,1%	10,5%	26,6%	24,6%
Países en desarrollo de Asia	4,8%	5,4%	12,6%	12,6%
América Latina y el Caribe	3,3%	2,6%	8,7%	6,1%
África	1,9%	2,5%	5,0%	5,9%
Otros	6,4%	8,4%	16,8%	19,7%

Datos de EUROSTAT trabajados por CEPAL: **La Inversión Extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011**. Op.cit., p. 92.

b) La Unión Europea ¿el principal inversionista en nuestra región?

La inversión de la UE en ALC fue aumentando en las últimas dos décadas aprovechando las reformas estructurales liberalizadoras implementadas, convirtiéndose a partir de la segunda mitad de la década de los '90 en el principal inversionista en la región (vista como conjunto), desplazando a los Estados Unidos.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que al interior de América Latina la situación al respecto es

muy diferenciada. En realidad ALC es una región en disputa entre Estados Unidos y Europa, aunque en los últimos años empieza a crecer significativamente la presencia de China e incluso la inversión de otros países latinoamericanos (véanse los datos de conjunto en el cuadro 2 más abajo).

¹⁰ Idem, p. 30, Cuadro 1.1.

Europa es el principal inversionista externo en Argentina, Brasil, Chile, Panamá, Paraguay, San Vicente y las Granadinas y Venezuela; en Colombia predomina en los años 2000 a 2005, y de 2006 a 2010 predominan inversiones de países de América Latina. La inversión de Estados Unidos predomina en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tobago.¹¹

Hay un tercer gran actor como origen de la IED que fluye a ALC, son los propios países latinoamericanos. Los esfuerzos por avanzar en la integración regional se muestran no sólo en términos

de creciente comercio interregional, sino también en términos de destino de IED. Al respecto, un caso relevante es que en Ecuador desde el 2000 predomina la inversión de otros países latinoamericanos. De 2000 a 2005 dicha inversión significa el 34,8% y en el siguiente quinquenio aumenta al 71,5% del total que recibe. No es el único caso: de 2006 a 2010 en Uruguay, ALC es el primer inversor externo con el 34,2% del total. En Argentina el 24,9% de la IED que le llega viene de ALC. En Paraguay en ese mismo periodo también es ALC el segundo lugar como origen de la IED (véanse los datos de conjunto en el siguiente cuadro).

Cuadro 2: Origen de la IED en países seleccionados de ALC (en %)

Países	2000-2005					2006-2010				
	EE.UU y Canadá	UE	ALC	Asia y Oceanía	Otros	EE.UU y Canadá	UE	ALC	Asia y Oceanía	Otros
América Latina	37,8	43,2	5,3	2,6	11,1	28,2	40,0	8,5	6,2	17,1
Argentina	13,5	47,6	21,5	0,0	17,4	16,3	41,4	24,9	1,5	12,7
Brasil	22,2	53,9	3,9	4,7	15,4	14,4	44,6	5,3	13,6	22,2
Chile	31,9	51,9	5,0	2,1	9,1	29,3	35,7	6,2	0,1	28,7
Colombia	25,5	41,8	12,9	0,6	19,2	38,2	6,5	43,9	0,6	10,8
Costa Rica	64,3	13,6	17,3	0,0	4,8	60,4	13,6	8,7	0,5	16,8
Ecuador	24,0	10,5	34,8	1,4	29,3	-9,4	33,3	71,5	14,6	-10,0
México	58,9	33,7	1,2	2,0	4,2	49,4	43,3	1,4	0,9	5,0
Paraguay	53,7	56,7	-22,6	16,7	-4,5	87,4	10,9	17,3	-17,9	2,4
República Dominicana	47,1	34,7	4,0	-3,1	17,2	43,1	30,7	23,3	3,1	-0,2
Uruguay	6,0	28,5	17,3	0,0	48,2	6,5	16,3	34,2	0,9	42,1

Fuente: Bancos Centrales de los países seleccionados, citados por CEPAL: **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011**, Op.cit., Gráfica II-A-I, p. 92, Cuadro II.2.

c) El principal interesado en invertir en América Latina y El Caribe es España

A partir de 1990, España vivió un acelerado proceso de internacionalización de su economía, invirtiendo en el exterior el equivalente del 3% de su PIB, diez años después aumentó a 20% y en 2010

invertía cerca del 47%.¹² Dentro de esta dinámica, desde los años '90 fue el país europeo que más aprovechó el acelerado proceso de privatizaciones y liberalización económica que se dio en América Latina y se hizo de los activos más valiosos de la región, en materia energética, telecomunicaciones y banca,¹³ y para finales de esa década y principios del 2000 se convirtió en el principal inversionista de la UE hacia América Latina como conjunto.

¹¹ La anterior información sobre la región predominante como origen de la IED en países de ALC combina diversas fuentes. CEPAL: **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011**, Ob.cit., Cuadro II.2, p. 92 que nos ofrece datos de pocos países de ALC en porcentajes por el bloque geográfico de origen de dicha inversión, y el Cuadro I-A-4, pp. 75-77 que ofrece de casi todos los países de ALC los principales orígenes de la IED, información a partir de la cual pudimos estimar qué bloque geográfico es el predominante.

¹² CEPAL: **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011**. Ob.cit, p. 87.

¹³ CEPAL: **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2001**. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2002.

Entre 1999-2005, España significa el 52% del total de IED de la UE en nuestra región, bajando al 45% para el período 2006-2011. Le sigue, muy lejanamente, el Reino Unido (11% y 12% en los dos periodos de referencia) y Francia (9% y 16%). Alemania, la economía más grande de la UE, sólo representa el 4% y el 7% de la IED de la UE en ALC en cada uno de los períodos mencionados.¹⁴

Las inversiones españolas están concentradas (86%) en servicios, en segundo lugar (12%) en manufacturas y sólo 2% en el sector primario.¹⁵ En realidad se trata de unas cuantas empresas. Se estima que seis empresas españolas (Telefónica, Endesa, Repsol, BBVA y Santander) acaparan el 95% de la IED de España en ALC.¹⁶

Pero no sólo para América Latina el principal inversionista europeo es España; sino que también para el país ibérico América Latina fue el principal destino de su IED realizada fuera de la UE durante la década de los '90. Su punto culminante fue entre 1997-1999 cuando el 75% de su inversión externa la realizó en ALC, principalmente en Brasil, México, Chile y Argentina.¹⁷⁻¹⁸

Paradójicamente, a partir del 2000 (año de entrada en vigor del primer Acuerdo de Asociación de la UE con un país de la región, México) se inicia una desaceleración de los flujos anuales de la IED española en nuestra región. Ello se debió a que se agotó el aprovechamiento de privatizaciones en nuestros países, pero también a un renovado interés por invertir en la propia UE para una mejor integración en el bloque. Si como decíamos en 1997-1999 el 75% de la IED española fue en América Latina, para el trienio 2006-2008 este destino ya sólo atraía el 10% del total.¹⁹

Sin embargo para entonces las posiciones en nuestro continente estaban suficientemente consolidadas y se mantuvieron. En la actual coyuntura de crisis europea las ganancias de sus filiales en América Latina y el Caribe le han permitido a las casas matrices españolas mantener balances positivos. Por ejemplo Bancomer, la filial mexicana

de BBVA, en el año 2010 tuvo más ganancias, no solo en porcentaje sobre su inversión, sino en términos absolutos que su matriz en España. Santander en México se convirtió en el tercer banco más grande del país y significa la cuarta parte de sus ganancias mundiales.²⁰

d) A Europa, desde el punto de vista cuantitativo, no le interesa el conjunto de ALC sino Brasil y México

El destino de la IED de la UE hacia ALC es en su enorme mayoría a Brasil y México. Entre 2000 y 2010, estos dos países absorben tres cuartas partes del total.

Es normal que, medida en montos de inversión, sean las economías grandes las que absorban la mayoría de los flujos de inversión, ya que sería prácticamente imposible que algunos países chicos recibieran los montos que recibe Brasil, lo que representaría mucho más que su Producto Interno Bruto (PIB). De hecho la IED de la UE en Brasil es más grande que el PIB de Dominica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Granada, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, Belice, Guyana, Suriname y Barbados juntos.²¹ Sin embargo, es importante dejar sentado que para la UE no todos los países de ALC son importantes para su IED, lo son las economías grandes. En primer lugar Brasil que absorbe entre 1999 y 2005 el 42% y aumenta en el quinquenio siguiente al 53%. Lo sigue México que entre 1999 y 2005 recibe el 30%, aunque baja en los años recientes al 24%. En tercer lugar está Argentina que absorbe el 9% y el 12% en los respectivos periodos a los que nos referimos.²²

14 EUROSTAT tomado de CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*, Ob.cit., p. 94, Gráfica II.8. Los montos absolutos que cada país europeo invierte en ALC pueden verse en CEPAL: *Ibid.*, p. 141, Cuadro II.A-2. Hay que aclarar que dicho cuadro está hecho sobre la base de la información de los bancos centrales de cada país que discrepa de la información dada por EUROSTAT.

15 Alfredo Arahuetes García: "Las inversiones directas españolas en América Latina en el período 2001-2010", en Carlos Malamud, Federico Steinberg y Concha Tejedor (Coord.): *Anuario Iberoamericano 2011*. Agencia EFE y Real Instituto Elcano, Madrid, 2011, pp. 67-85.

16 *The Economist*: "Spanish companies in Latin America, A good bet? Investments in Latin America offer protection against Spain's slowdown". 30 April 2009.

17 CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 95, Gráfico II.9.

18 *Idem*, p. 94.

19 CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 95, Gráfico II.9.

20 El análisis de la Banca Europea en México puede verse en Alejandro Villamar y Alberto Arroyo: "Impactos de las Reglas sobre Inversión y Servicios del TLCUEM y la Economía Mexicana", en: *La Reconquista Europea. Balance a 10 años del Acuerdo Global México-UE*. Universidad de Guayaquil, Ecuador Decide y RMALC. Guayaquil, Ecuador 2011, pp. 82-94.

21 Cálculos Propios con base en CEPALSTAT.

22 EUROSTAT tomado de CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 9, Gráfica II.6. Estos datos son discrepantes con los que salen del cuadro antes citado elaborado por CEPAL pero con base en los datos de los bancos centrales de los respectivos países.

Cuadro 3: Flujos de IED de la UE hacia ALC (millones de dólares)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	promedio	% PIB
Chile	1.097	2.040	1.645	507	3.903	683	3.115	3.856	5.291	4.347	5.883	2.942	2,38%
Brasil	19.542	10.582	9.815	4.686	12.318	9.225	8.701	20.582	19.866	14.470	14.477	13.115	1,45%
Argentina	8.534	1.160	-878	-202	1.418	3.029	4.733	4.093	2.717	1.232	3.356	2.654	1,39%
República Dominicana	385	505	305	27	281	437	464	866	812	341	403	439	1,23%
México	3.248	6.475	9.154	6.141	12.996	7.943	7.001	13.615	9.374	5.968	11.181	8.463	1,00%
Uruguay		36	116	92	84	266	116	322	356	271		151	0,84%
Costa Rica	39	33	223	93	60	62	111	435	230	161	175	147	0,72%
Colombia	1.317	654	156	436	193	4.727	699	-469	334	152	297	772	0,51%
Ecuador			127	102	89	-4	77	231	366	-45	24	88	0,24%
Paraguay			0	-7	59	-2	-89	66	63	8	43	13	0,17%
Total países	34.162	21.485	20.663	11.875	31.401	26.366	24.928	43.597	39.409	26.905	35.839	28.785	

Fuente: CEPAL: **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011**. Ob.cit., p. 142, Cuadro II.A-3. Sobre la base de cifras oficiales de los bancos centrales de los respectivos países por lo que no coincide con la Gráfica II.6, p. 91 basada en datos de EUROSTAT. El % respecto al PIB es cálculo propio tomando CEPALSTAT.

e) Dentro de América Latina para el que es más importante la IED Europea es Chile

Las cosas son distintas si pensamos en la importancia que tiene para los países latinoamericanos y caribeños receptores la IED de la UE. Para ello hay que analizar el porcentaje del PIB que representa para cada país. Para el país que resulta más significativa la IED de la UE es Chile ya que en promedio entre 2000 y 2010 representa el 2,4% de su PIB. Lo siguen Brasil con el 1,4%, Argentina con menos del 1,4%, República Dominicana con 1,2% y en quinto lugar México con el 1%. Para Ecuador que se empeña en lograr un Acuerdo de Asociación con la UE, sólo representa el 0,2% de su PIB.²³

f) Algunas conclusiones cuantitativas sobre la importancia de la IED de la Unión Europea en América Latina y El Caribe:

- La IED de la UE en ALC ha ido creciendo, pero no somos de las regiones más importantes como destino de sus inversiones. Lo fuimos para España en los '90, pero nunca para el conjunto de la UE. Más aún en el siglo XXI hemos perdido peso relativo como destino de la inversión tanto de la UE en su conjunto como para España en particular.
- Es una generalización el que Europa es el principal inversor en ALC. Lo es en lo general, pero en muchos países no es así. ALC sigue sien-

do una región en disputa entre Europa, Estados Unidos, las economías fuertes de la propia América Latina y recientemente de China.

- Desde el punto de vista de la UE, dentro de nuestra región el importante es Brasil y en segundo lugar México.
- No se debe confundir la importancia que América Latina tiene para España y generalizarla como si fuera para toda la UE. Paradójicamente, a partir de los años 2000 se inicia una desaceleración de los flujos anuales de la IED española en nuestra región
- Visto desde ALC, el país para el que es más significativa la IED de la UE es Chile.
- En síntesis ni somos tan importantes para la UE, ni para nosotros es tan importante la inversión de la UE. Incluso para países como Ecuador es mucho más significativa la inversión de otros países latinoamericanos.

1.2. Intereses y sectores para la IED de la Unión Europea en América Latina y El Caribe

Una vez puesto en perspectiva y contexto el peso e importancia cuantitativa real de la IED de la UE en ALC, veamos algunos aspectos cualitativos de la misma. Lo importante es qué es lo que busca la UE al invertir en nuestro continente y ello se refleja en los sectores en los que invierte. Como aclaramos en la introducción no fue posible conseguir información estadística integral de la IED de

²³ Cálculo propio. El PIB se toma de CEPALSTAT: PIB anual en dólares constantes.

la UE, y de los países de dicha zona por sectores de destino. Tendremos que usar, como la CEPAL, información de las principales empresas europeas que ofrecen información sobre fusiones y adquisiciones. Ello representa una limitación ya que no abarca todo el universo, por ejemplo no cubre la inversión en nuevas plantas, pero nos permitirá un acercamiento a la cuestión.

Los registros de compras y adquisiciones de empresas latinoamericanas y caribeñas por parte de grupos europeos indican que entre 2000 y 2011 el 66% fueron en el sector servicios, 24% en manufacturas y 10% en recursos naturales. En América del Sur aumenta un poco la compra de empresas que tienen que ver con recursos naturales. En México, Centroamérica y El Caribe, es solo del 3% en recursos naturales aunque aumenta en manufacturas (31%). Es también relevante que las inversiones en manufacturas están concentradas en Brasil y México.²⁴

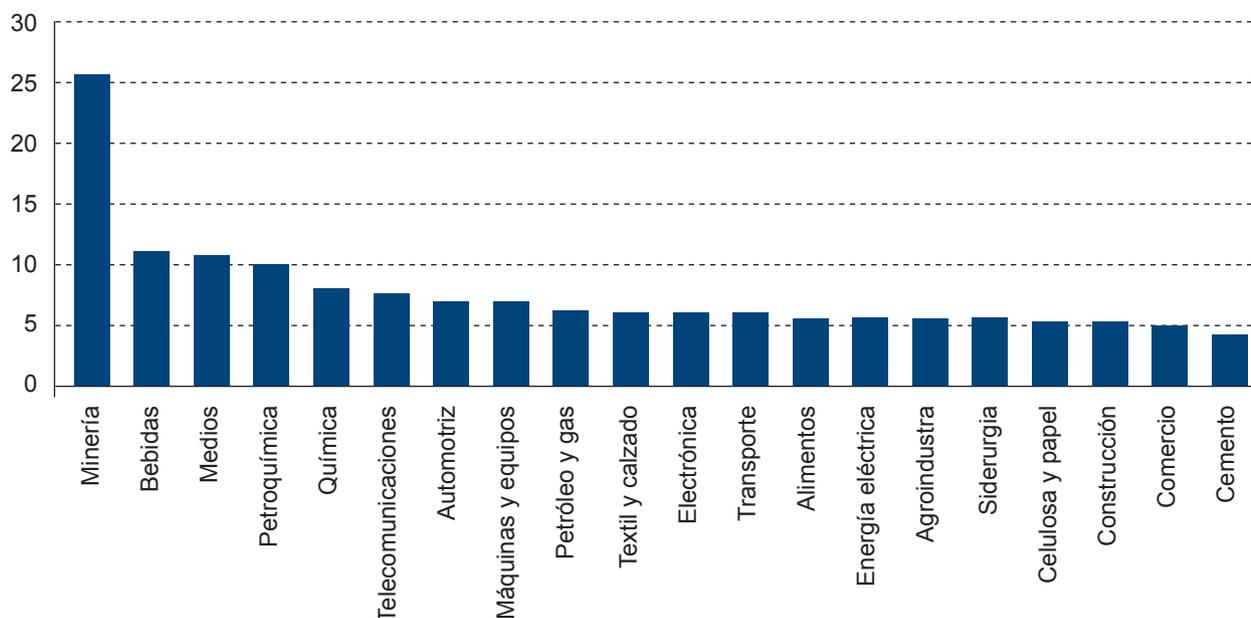
Veamos las diversas estrategias y objetivos de las transnacionales europeas al invertir en ALC.

a) Búsqueda de recursos naturales²⁵

Las inversiones europeas han sido tradicionales en este sector, pero el aumento de precios de los hidrocarburos y minerales en la última década las han impulsado. Es notoria la correlación directa entre aumento de precios de hidrocarburos o minerales y el aumento de las inversiones europeas. De 1990 a 2005 las inversiones europeas se canalizan más a hidrocarburos animados por un mayor aumento del oro negro que de los metales, y de 2005 en adelante a la inversa aumentan más rápidamente el precio de los metales y hacen lo mismo las inversiones europeas en dicho sector.²⁶

Por supuesto la atracción de invertir en minería es por sus altos rendimientos, muy por encima de cualquier otro sector, pero también por las facilidades y concesiones que muchos de nuestros gobiernos les conceden. La gráfica siguiente, aunque no se refiere solo a empresas europeas, sino a las 500 mayores empresas que operan en ALC, lo muestra contundentemente.

Gráfica 2. América Latina y El Caribe: Rentabilidad sobre activos de las 500 mayores empresas de la región, según sectores, 2010 (porcentajes)



²⁴ CEPAL: La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011. Ob.cit., p. 99.

²⁵ Idem, pp. 99-106.

²⁶ Información del Fondo Monetario Internacional citada por la CEPAL: La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011. Ob.cit., p. 100, Gráfica II.10.

En 2010, el porcentaje de ganancias sobre los activos de la gran minería es arriba del 25% cuando el sector que le sigue en rentabilidad es la industria de bebidas con poco más del 10% y telecomunicaciones (que se dice el negocio de la época actual) que solo rinde el 8%.²⁷

Las principales mineras de la UE en la región son las británicas: Anglo American PLC y BHP Billiton.²⁸ Destaca la Anglo American, una de las mineras más grandes del mundo que tiene presencia en once países de ALC, principalmente en Chile y Brasil donde se genera el 20% del empleo total del corporativo. En Colombia posee el 33% de la mayor mina de carbón a cielo abierto del mundo. En Venezuela tiene el 90% de la empresa Loma de Níquel. El total de ventas de esta empresa en América del Sur representa el 25% de sus ventas mundiales.

Esta enorme presencia de la empresa británica no ha estado exenta de conflictos. El más reciente es con la Corporación Nacional del Cobre en Chile por intentar una opción de compra hostil del 49% de su subsidiaria Anglo American Sur.

En el sector de hidrocarburos las empresas europeas, como en general las transnacionales, han tenido que adaptarse a regulaciones cambiantes y en muchos casos consideradas hostiles de algunos países de América del Sur. Pero ello no ha inhibido su presencia.

Entre las empresas con más expansión en el sector de hidrocarburos están la española Repsol que tiene presencia en catorce países de ALC. En 2010 el 46% de sus utilidades globales fueron de nuestra región.

Tienen también gran presencia las inglesas Royal Dutch Shell (Reino Unido-Países Bajos) y British Petroleum (Reino Unido); las españolas Iberdrola, Gas natural CEPSA; las italianas Entel y Enti SpA; y Total de Francia. CEPSA que adquirió recientemente a una empresa estadounidense en Colombia el 70% de bloque Caracara; British Petroleum inicia extracción de gas en Trinidad y Tobago; Shell también inicia operaciones con gas en Perú. Venezuela materializa contratos con ENI SpA de Italia y Total de Francia para extracción en la franja del Orinoco.

Por supuesto las inversiones en búsqueda de recursos naturales se extienden más allá de la extracción y han sido importantes las inversiones en sectores industriales ligados a recursos naturales como es la pulpa y la celulosa. La finlandesa UPM-Kymmene en Uruguay; la sueca-finlandesa Estoro

Enso con subsidiarias en Brasil (1998), en Argentina (1998), Chile (1999) y México (2003) y con ramificaciones a Perú, Bolivia, Uruguay y el Caribe.

Esta estrategia de IED de la UE en búsqueda de recursos naturales en ALC se ha topado en los últimos años con una incipiente pero muy acelerada presencia de China que amenaza su predominio en la región.

b) Búsqueda de mercados nacionales o regionales de manufacturas²⁹

Se trata de empresas principalmente automotrices, pero también de bebidas, tabaco, electrónica y en la industria química. Las inversiones en este sector se dirigen principalmente a Brasil, México y Argentina.

Se suele afirmar que estas inversiones buscan aprovechar el creciente poder adquisitivo de la población, pero ello es una generalización. Esto es un factor importante en algunos países con un alto crecimiento como Panamá, Perú, Argentina, Uruguay y por supuesto Brasil (que además es un mercado muy grande). Pero no es el caso de México que ha tenido un pobre dinamismo económico. Lo que en todos los casos es importante es penetrar mercados regionales, MERCOSUR o Estados Unidos (en el caso de inversiones en México). Por ello es fundamental para los europeos el que exista libre circulación de mercancías y de ahí su interés en propiciar una integración regional bajo la óptica del Libre Mercado (aún en contra de procesos de integración distintos que buscan algunos gobiernos de la zona).

Las principales inversiones en el sector de manufacturas se dan en el ramo automotriz en Brasil, México y Argentina (en ese orden) como punto focal para una actividad regional. No se puede menospreciar la importancia de ALC como destino de inversiones de la UE en este sector ya que por ejemplo, el 20% de la producción total de Volkswagen se realiza en nuestra región (11% en Brasil, 6% en México y 3% en otros países). Se proyectan además nuevas inversiones: Renault en Brasil; Volkswagen anuncia 400 mdd de nueva inversión en México, 4.500 mdd en Brasil y una planta en Argentina para fabricar cajas de transmisión. PSA-Peugeot-Citroen anuncia también una inversión de casi 1.000 mdd en Brasil. Hay que resaltar que hay indicios de que México deja de ser la principal plataforma automotriz de la UE en ALC y es desplazada por Brasil e incluso por Argentina.

²⁷ *América Economía*, Diciembre de 2011 www.americaeconomia.com retomado por CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 104.

²⁸ CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., pp. 100-102.

²⁹ *Idem*, p. 106-109.

Es importante resaltar que una gran parte de las inversiones automotrices europeas son en la creación de nuevas plantas lo que tiene la ventaja de creación de nuevos empleos. Hay también un cierto grado de encadenamiento productivo regional lo que también favorece la creación de nuevos empleos en este lado del Atlántico.

En el caso de Brasil es de destacar que las matrices buscan o instalan actividades de investigación y desarrollo y es aquí donde se genera, por ejemplo, el motor de combustible flexible. Habría que investigar si esta tecnología se transfiere y en qué medida es un beneficio para el país receptor. Es importante resaltar que esto se da a pesar que de dicho país se ha negado a modificar sus leyes de Propiedad Intelectual.

Recientemente ha habido serios problemas de México con Brasil y Argentina por la restricción de los países suramericanos a las exportaciones automotrices mexicanas. Habría necesidad de una investigación más detallada para ver si ello afectó significativamente a las armadoras europeas o solo a México. Para ello hay que tomar en cuenta que son mucho más cuantiosas las inversiones automotrices europeas en Brasil y Argentina que en México.

Otro importante sector manufacturero con IED de la UE es la siderúrgica especialmente en Brasil y México. La principal empresa europea en este sector es Arcelor Mittal que compró en México la Siderúrgica Lázaro Cárdenas y junto con Vale brasileña creó la empresa Companhia que significa la primera vez que Alemania utilizará acero bruto producido fuera de su territorio. Otras empresas europeas con inversiones importantes en nuestra región son: Thyssen Krupp Steel (alemana) y Valourec (franco alemana).

En los últimos años las transnacionales europeas han adquirido empresas en el sector de alimentos y bebidas. Heineken compró la división de cervezas del grupo mexicano FEMSA. La cervecera más grande del mundo, ABInBev (grupo internacional con base en Bélgica), compró otro gran porcentaje del grupo cervecero mexicano Modelo conocido en el mundo por su marca "Corona". Interbrew (Belga) compró Ambev de Brasil. La italiana Parmalat y la francesa Danone compraron también empresas en nuestra región. Hay que hacer notar que estas empresas compraron plantas ya existentes por lo que no se trata ni de nuevos activos, ni de nuevos empleos, más aún en el caso de la compra del Grupo Modelo (mexicano) existe la posibilidad de que incluso deje de producir en México la marca "Corona" que se vende en gran parte del mundo con lo que en realidad significaría pérdida de empleos.

Es también importante la presencia en el sector de electrónica, principalmente de la alemana Siemens que tiene la ventaja de invertir en investigación y desarrollo lo que puede significar para el país receptor avances tecnológicos a capitalizar.

c) Aprovechar privatizaciones o desregulación en el sector de servicios

Es sabido que Europa es especialmente competitiva y fuerte en este sector por lo que no es extraño que el mayor volumen de inversión de la UE en ALC sea en servicios como ya lo hemos dicho. Y de nuevo sobresale España como el principal inversionista externo en servicios en nuestra región la que entre 2000 y 2010 destinó el 86% de su inversión en ALC al sector de servicios.³⁰

La expansión europea, y especialmente la española, en el área de servicios de nuestro continente tuvo lugar en la década de los '90 aprovechando el amplio proceso de privatizaciones y desregulación que se dio en toda ALC especialmente en telecomunicaciones, banca e infraestructura. Desde el punto de vista de España también hay razones internas que explican esta expansión. Las empresas españolas son medianas en el contexto europeo y buscaron expandirse internacionalmente para poder elevar su competitividad y evitar así su quiebra o adquisición hostil por las grandes empresas europeas. Esta expansión se financia con las utilidades conseguidas en el exterior especialmente en ALC y por condiciones favorables en los mercados bursátiles.³¹

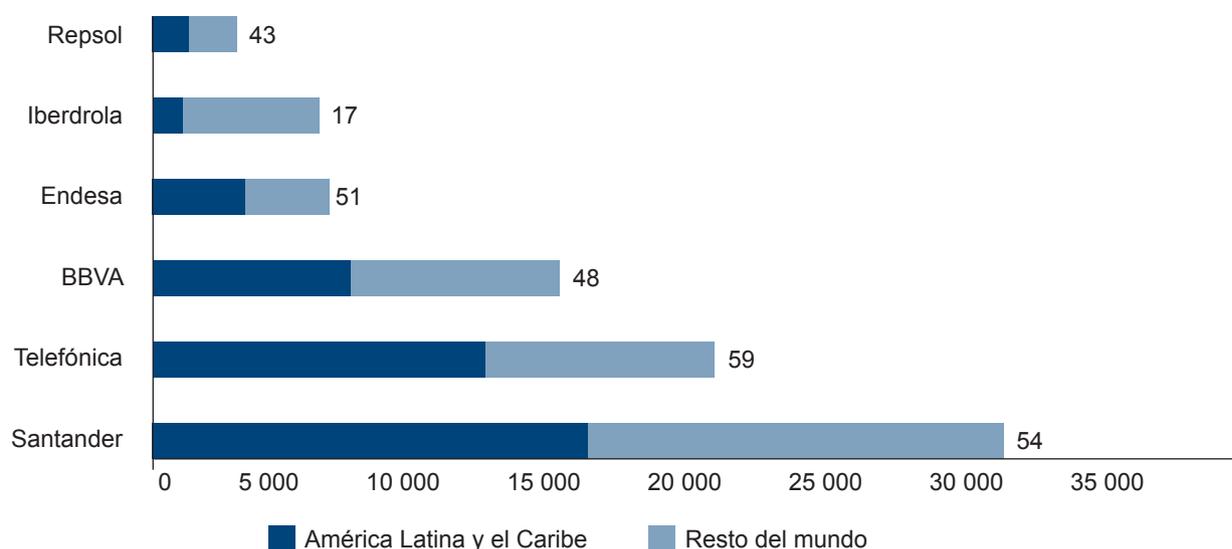
En realidad, se trata de unas pocas empresas españolas: Telefónica en telecomunicaciones, Endesa, Iberdrola y Repsol en energía, los bancos BBVA y Santander que consiguen (con excepción de Iberdrola) la mayoría de sus ingresos en América Latina como puede verse en la gráfica siguiente:³²

30 CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 109.

31 Idem.

32 Idem, p. 112, sobre la base de informes anuales de las empresas. El % en las barras corresponde a los ingresos obtenidos en ALC.

Gráfica 3. Empresas transnacionales españolas: Ingresos operacionales antes de depreciaciones y amortizaciones, 2010 (en millones de dólares y porcentajes)



Es interesante resaltar lo que plantea la CEPAL: Al principio del siglo XXI disminuye el dinamismo de estas inversiones debido a que se agotan las privatizaciones y a cambios regulatorios en algunos países de ALC. Sin embargo, las inversiones extranjeras hoy encuentran mayor estabilidad y consolidación, buscando economías de escala y ampliar su mercado beneficiándose de la mejora en el poder adquisitivo de la población en algunos de los países de ALC. Lo que no deja de resultar paradójico. La gran expansión de estas empresas españolas se da en los '90, es decir antes de formalizar tratados de asociación o TLC (aunque en la mayoría de los casos existen tratados bilaterales de protección de inversiones). Al inicio de la década de los 2000 tienen varios conflictos con los estados nacionales por regulaciones que ponen límites a su voracidad, pero se adaptan, no dejan el país y en los últimos años tienen enormes ingresos.³³ Volveremos sobre este punto en otro apartado sobre la relación entre la IED y los Tratados de Libre Comercio, los Acuerdos de Asociación y los Tratados Bilaterales de Inversión.

Otros subsectores de servicios con un fuerte dinamismo de la IED de la UE son el comercio minorista, la construcción y el turismo que aprovechan la mejora en las condiciones económicas de muchos de nuestros países.

1.3 Efectos de la IED de la Unión Europea en América Latina y El Caribe³⁴

La CEPAL sistematiza en términos muy generales los efectos de la IED de la UE en ALC los cuales

presentamos en un cuadro más adelante con la síntesis del análisis de la propia CEPAL, pero reiteramos que ello implica una investigación que rebasa las posibilidades de este estudio ya que debe hacerse en cada país.³⁵

- **Las inversiones que buscan recursos naturales de hidrocarburos o minería:**

La CEPAL plantea que tienen el efecto de aumentar el volumen de exportaciones y con ello incidir en la balanza comercial de nuestros países, pero hay que tener en cuenta (como se plantea en la introducción) que este comercio intra-firma facilita la falsificación de facturas y con ello la fuga ilícita de capitales y la elusión de impuestos. Además en la mayoría de los países de ALC las mineras prácticamente no pagan impuestos.

Estas inversiones también tienen la ventaja de que en general se trata de inversiones nuevas (no compra de empresas ya existentes lo que incide en el PIB y en la generación de empleo en el país receptor). Sin embargo, según la información disponible en algunos países (claramente en México) no son muchos los empleos generados.

La CEPAL reconoce que estas inversiones no tienen importantes encadenamientos productivos en el país receptor y con ello, nosotros agregamos, crean muy poco empleo indirecto y no multiplican sus efectos en el crecimiento general del país. Las mineras en general son enclaves.

También la CEPAL constata que la IED en búsqueda de recursos naturales no tiene un componente en investigación y desarrollo por lo que aporta poco

33 CEPAL: La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011. Ob.cit., p. 110.

34 Idem, pp. 114-116.

35 En los párrafos siguientes incorporo mi análisis que amplía o matiza algunas de las conclusiones de la CEPAL que se encuentran en el cuadro al final de este apartado.

a la modernización del país receptor. Tampoco tiene efectos significativos en la competitividad sistémica.

Por supuesto ninguno de los efectos positivos anteriores puede compensar los agudos efectos contaminantes, en el cambio climático y sobre las comunidades donde operan. En el caso de la minería además inciden en el agotamiento del agua que debía tener como prioridad el consumo humano y la producción de alimentos. De hecho estas empresas mineras han protagonizado muchos y agudos conflictos con las comunidades que incluso han implicado la muerte de luchadores sociales.

• Las inversiones europeas en manufacturas:

Responden a dos estrategias según el país receptor.³⁶ En México los sectores automotriz y electrónica buscan mejorar su eficiencia para la exportación. Las inversiones en estos sectores aportan a disminuir el déficit comercial por su orientación preponderante a la exportación y en algunos casos si son plantas productivas nuevas con alguna incidencia en el crecimiento económico y la generación de empleos. La realizada en alimentos, siderúrgica y química busca mercado nacional y regional. En América del Sur está más orientada al mercado nacional y regional. En Brasil y Argentina las armadoras automotrices tienen déficit comercial.

La CEPAL destaca que en México el sector automotriz y electrónica tiene un alto encadenamiento productivo, pero investigaciones propias indican que lo tiene con cadenas productivas internacionales y regionales (poco con empresas nacionales). Ello es reconocido por la CEPAL al indicar que tiene una alta dependencia de la importación y bajo valor agregado.

En todos los sectores y en ambas regiones del continente las inversiones europeas no inciden significativamente en la competencia sistémica del país receptor y con excepción de las automotrices en Brasil tienen moderada o nula inversión en innovación, investigación y desarrollo.

• Las inversiones en el sector servicios:

Buscan ampliar mercados y tienen poca concate-nación productiva en el país receptor. La excepción son las inversiones en cadenas comerciales que si se encadenan en parte con proveedores nacionales.

Las inversiones en la banca y en electricidad vienen a aprovechar privatizaciones y hay poca inversión que implique establecimientos nuevos.

El caso de la banca extranjerizada y sus efectos sobre nuestras economías son complejos y diferenciados y piden un estudio aparte que rebasa el espacio disponible en este trabajo. Como ya hemos dicho, las filiales mexicanas de la banca europea han sido la mina de oro de sus ganan-

cias globales y en la actual crisis hay indicios de que se pretende usarlas para enfrentar su propia crisis en detrimento de lo que debiera ser su papel de financiadores de la economía en el país huésped.³⁷ La actual situación de crisis en Europa hace especialmente relevante este estudio.³⁸ El caso de las inversiones en electricidad pediría también un estudio específico.³⁹

En las inversiones en energías renovables, telecomunicaciones, turismo y comercio sí predomina la inversión en plantas nuevas con efectos sobre el crecimiento económico y la creación de empleos en el país receptor.

La inversión en telecomunicaciones es la única área de servicios que tiene un moderado componente de inversiones en investigación y desarrollo.

Las inversiones en electricidad, energías renovables y telecomunicaciones sí inciden significativamente en la competitividad sistémica del país receptor.

La CEPAL no consigna los efectos negativos que han tenido las inversiones de la UE en aquellos servicios que implican derechos sociales, como el agua, la electricidad y la salud. Tampoco resalta los efectos muy negativos que las inversiones en turismo, energía (renovable y no renovable) han tenido sobre territorios de las comunidades, así como el desplazamiento de tierras agrícolas a estos usos y su efecto en seguir minando la seguridad y soberanía alimentaria.

La CEPAL también afirma que los menores efectos positivos y los negativos se deben a deficiencias en la regulación nacional, pero olvida que los tratados en materia de inversiones dificultan dicha regulación por parte del receptor nacional.

El efecto claramente negativo es el desplazamiento de inversión privada nacional. Las inversiones turísticas han tenido un profundo impacto ambiental. En el caso del comercio minorista hay efectos negativos en cuanto que, en algunos casos se relega a proveedores nacionales y ha habido bastantes casos de conflictos con proveedores y reclamos laborales. Los efectos negativos en términos de derechos humanos se encuentran principalmente en las inversiones que buscan recursos naturales y en los megaproyectos de inversión en el sector eléctrico y turístico como sentencia el Tribunal Permanente de los Pueblos.⁴⁰

³⁶ Hay diferencias entre México y América del Sur según el tipo de manufactura, véase el cuadro más adelante.

³⁷ Un análisis de los efectos negativos del dominio de la banca mexicana véase en Alejandro Villamar y Alberto Arroyo: "Impactos de las Reglas sobre Inversión y Servicios del TLCUEM y la Economía Mexicana", Ob.cit., pp. 82-94.

³⁸ Aunque no es exclusivo sobre la banca europea en ALC véase CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe* 2011, Ob.cit., capítulo III, pp. 147-218.

³⁹ La CEPAL ofrece un estudio general sobre la IED en electricidad en ALC, no específicamente de la inversión europea. Puede verse en CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe* 2011, Ob.cit., capítulo IV, pp. 219-270.

⁴⁰ Tribunal Permanente de los Pueblos: *La Unión Europea y las empresas transnacionales en América Latina y el Caribe*. Sesión Deliberativa, Madrid 14-17 de Mayo 2010. <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?article731>

Cuadro 4: Efectos de la inversión de Empresas Transnacionales Europeas en ALC

SECTORES	Estrategias	Efectos Positivos					Competitividad sistémica	Desafíos y dificultades	Países
		Exportaciones	Encadenamientos productivos	Inversión en nueva planta	Innovación I + D				
R. Naturales Petróleo y gas Minería	Búsqueda de recursos naturales	Alto		Alto				Contaminación ambiental y manejo de desechos	Brasil, Ecuador, Venezuela, Argentina y Colombia
		Alto		Alto				Actividades en forma de enclave y bajo procesamiento; contaminación ambiental y manejo de desechos; problemas con comunidades locales	Brasil, Chile, Colombia, Perú (y México)
Manufacturas Alimentos	Búsqueda de mercados		Alto	Moderado				Argentina, Brasil, Chile México y Colombia	
			Alto	Alto				Brasil, Argentina	
Automotor (1)				Moderado			Balanza comercial deficitaria	Brasil, Argentina	
Electrónica (1)				Moderado			No hay creación de base tecnológica y eficiencia fuerte	Brasil, Argentina	
Siderurgia		Moderado		Moderado			Baja creación de encadenamientos y actividades poco intensivas en mano de obra; contaminación ambiental	Brasil y México	
Químicos			Moderado	Moderado			Contaminación ambiental	Brasil y México	
Automotor (2)	Búsqueda de eficiencia para la producción	Alto	Alto	Moderado	Moderado		El mercado interno no ha operado como complemento de las exportaciones; dependencias de importaciones de componentes	México	
Electrónica (2)		Alto		Moderado	Moderado		Bajo valor agregado: concentración en ventajas estáticas; dependencia de importaciones de componentes	México	
Servicios Banca	Búsqueda de mercados		Moderado	Moderado		Moderado	Desplazamiento de la inversión privada en banca nacional y banca de desarrollo	México, Argentina, Chile Colombia	
				Moderado			Falencias en marcos regulatorios; impactos medioambientales	Chile, Argentina y Perú	
Electricidad				Alto		Alto	Falencias en marcos regulatorios	Brasil, México, Uruguay y Panamá	
Energías renovables no convencionales				Alto		Alto	Mercados con problemas de escala para transferir avances tecnológicos y reducción de tarifas	América Latina y el Caribe	
Telecomunicaciones				Alto		Alto	Fuerte impacto en el medio ambiente	México, Brasil, Centroamérica y el Caribe	
Turismo			Moderado	Alto			Problemas con proveedores, reclamos por condiciones laborales	México, Brasil, Argentina y Colombia	
Comercio			Alto	Alto					

2. LAS TRANSNACIONALES LATINOAMERICANAS

2.1 La IED de América Latina y El Caribe en la Unión Europea

No hay información completa sobre el destino al que va la IED de ALC debido a que México (uno de los dos grandes inversionistas) no lo registra. La información agregada de la CEPAL se refiere solo a la de tres de los cuatro países altamente inversores en el exterior (Brasil, Colombia y Chile). Para compensar esa deficiencia, la CEPAL analiza los planes de expansión de las principales translatinas y en ello sí incluye a México. Ya hemos hablado de las limitaciones de este indicador, pero es de lo que se dispone.

La IED de translatinas en la UE ha crecido significativamente en los últimos años. Entre 2006-2009, la IED de Brasil, Chile y Colombia en algún país de la UE, fluctuó entre 2.000 y 2.500 mdd anuales y en 2010 llegó a 12.000 mdd. Sin embargo, estimamos prematuro considerar que este aumento tan grande sea tendencia. La IED de nuestra región en el exterior implica grandes fluctuaciones entre un año y otro ya que depende de las decisiones de un muy reducido número de empresas. De hecho el aumento tan espectacular de la IED de nuestra región en la UE en 2010 se explica por un aumento de la inversión brasileña de 6.000 mdd y de otros casi 3.000 mdd por parte de Colombia que invierte por primer año significativamente en la UE.⁴¹

La incursión de translatinas en la UE es reciente y un fenómeno de importancia creciente, pero la UE está muy lejos de ser su destino prioritario.

a) Incipiente política pública de apoyo a las translatinas

No hay hasta el momento una **política pública** para apoyar la expansión internacional de las empresas, aunque se empieza a discutir el tema y existen algunas medidas de apoyo.

En Brasil, su banco de desarrollo BNDES ha creado distintas líneas de apoyo financiero al sector. En varias ocasiones ha participado directamente en la compra de empresas extranjeras por parte de empresas brasileñas. Estos apoyos están guiados por una incipiente visión estratégica de sectores prioritarios. En México, la agencia gubernamental Proméxico, dedicada a promover las exportaciones y la atracción de IED, empieza a desarrollar líneas de apoyo a translatinas mexicanas para su expansión, pero sin que hasta la fecha haya implicado financiamiento, sino apoyos con información, asesoría y asistencia para viajes de negocios. En Colombia, por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo se incluye la promoción de inversión colombiana en el exterior, priorizando la expansión de tres translatinas colombianas que son públicas. Chile empieza a discutir apoyos a sus translatinas a través de mesas técnicas en diversos ministerios.⁴²

Un caso muy relevante y atípico es el de Brasil. Una parte de la IED de Brasil en el exterior es vía préstamos a sus filiales en otros países y en el 2011 repatrió dichos capitales y compró empresas extranjeras que operan en su territorio para aprovechar las buenas perspectivas de la economía interna y para consolidar o integrar su negocio dentro de su propio mercado. Es el caso de la compra de la telefónica de Portugal en 2011.⁴³

b) La Unión Europea no es el destino prioritario de la IED de las translatinas

Entre 2006 y 2010 del total de la IED de Brasil, Chile y Colombia sólo el 13% fue hacia la UE, siendo los principales destinos los Estados Unidos (29%) y la propia ALC (28%).⁴⁴ Evidentemente si pudiéramos incorporar a México la proporción de la IED que va a la UE bajaría aún más ya que éste país la dirige fundamentalmente a Estados Unidos.

El principal destino es la propia región de ALC (seguramente la excepción es México pero no hay información). Si sumamos la parte continental y las islas del Caribe, Brasil invierte en la región el 46%, Chile el 69% y Colombia el 70%.

Cuadro 6. Distribución regional de la IED en el exterior de Brasil, Chile y Colombia 2006 a 2010⁴⁵

	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina	Centros Financieros del Caribe	Otros
Brasil	30%	20%	10%	36%	4%
Chile	15%	10%	65%	4%	6%
Colombia	25%	5%	32%	38%	

⁴¹ Se trata solo de la inversión de tres países latinoamericanos y desgraciadamente no incluye al segundo gran inversor que es México porque no existe información por destino de la inversión. CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob. cit., p. 126.

⁴² Se puede ampliar este análisis en Idem, pp. 65-67.

⁴³ Se puede ampliar este análisis en Idem, pp. 61-63.

⁴⁴ CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., pp. 127.

⁴⁵ Idem, p. 128, Gráfico II.18.

Chile la dirige fundamentalmente a Argentina; Brasil hacia Colombia y Perú. Colombia se orienta principalmente hacia Centroamérica. Lo anterior no niega que sobre todo México y Brasil si están incursionando en otros continentes.⁴⁶

Llama la atención, sin que pretendamos profundizar en ello, el gran porcentaje de IED que Brasil y Colombia orientan hacia centros financieros del Caribe, tradicionalmente considerados paraísos fiscales. No hay información suficientemente desglosada por país del Caribe a la que llega para poder confirmarlo, pero no podemos soslayar este dato grueso que amerita una investigación por separado. También es de hacer notar que Chile invierte casi dos terceras partes en América Latina y muy poco en los centros financieros del Caribe.

c) La IED de América Latina y El Caribe en la Unión Europea proviene fundamentalmente de Brasil y México

Entre 2003 y 2010 y basándonos en los proyectos de inversión, Brasil representa 55% y México 33% (juntos son el 88% del total de IED programada por las principales translatinas). Argentina el 3%, Chile y Colombia el 1% cada uno y otros países el 7%.⁴⁷

Si tomamos en cuenta sólo a Brasil, Chile y Colombia sobre los que hay datos estadísticos de inversiones realizadas (y no solo de proyectos anunciados) entre 2006 y 2010, es brasileña el 71%, colombiana el 18% y chilena el 11%.⁴⁸

De las treinta principales translatinas de las que hablamos anteriormente, diecisiete tienen inversiones en la UE. Son brasileñas doce, mexicanas tres, una venezolana y una argentina. En 2011 se ha aprovechado la situación europea para comprar activos. Brasil compró la empresa española Juntus del sector energético y la portuguesa de telecomunicaciones Telecom. México compró otro 9,8% de la española de energía Repsol.⁴⁹

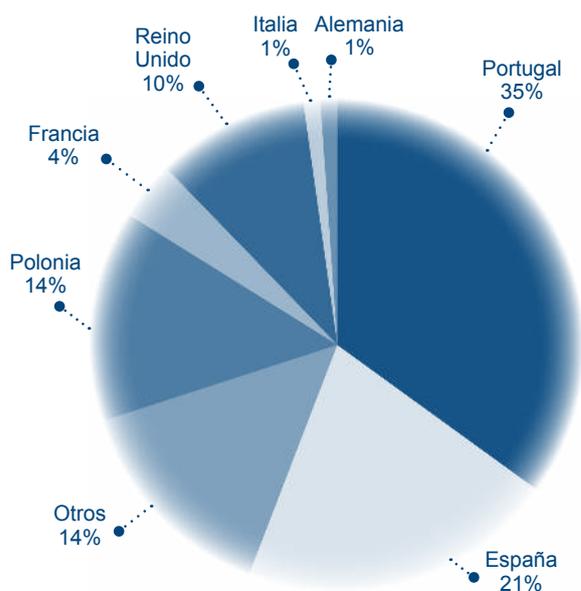
d) El destino de la IED de América Latina en Europa

Basados en los proyectos de inversión de translatinas en Europa entre 2003 y 2010 su principal destino es Portugal (lo que se explica principalmente por Brasil) y España. Cabe reiterar que no se está hablando de montos de inversión (no hay información de todos los países) sino de número de proyectos de inversión.⁵⁰

Sin embargo, como puede verse en la gráfica siguiente, la IED de América Latina tiene presencia en

los principales países europeos. Una o más translatinas tienen presencia en dieciséis países europeos: Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, España, los Países Bajos, Portugal, Suecia, Noruega, Bélgica, Irlanda, Suiza, Austria, Hungría, República Checa y Rumania. Y como puede verse, tanto en las economías más fuertes, como en las de Europa Oriental. En Portugal tienen presencia ocho empresas (siete brasileñas y una mexicana); en el Reino Unido son cinco (cuatro brasileñas y una mexicana); en España tres empresas (dos mexicanas y una brasileña); en Francia tienen presencia tres empresas (dos brasileñas y una mexicana), y en Italia hay dos empresas (una brasileña y otra argentina).

Gráfica 4. Países destino de la IED de Translatinas en la UE (Proyectos de inversión 2003-2010)



e) Estrategias de expansión internacional de las translatinas

La CEPAL indica que los factores que motivan la expansión internacional de empresas latinoamericanas y caribeñas son los mismos que en general para cualquier transnacional del mundo:

- a) El crecimiento natural tras adquirir posiciones de liderazgo en sus mercados internos;
- b) la necesidad de diversificar riesgos;
- c) la posibilidad de convertir las marcas registradas nacionales en marcas regionales y explotar economías de escala;
- d) la oportunidad de aprovechar procesos de privatización y desregulación en países vecinos;
- e) la posibilidad de asociarse con otras empresas con mayor experiencia en terceros mercados;
- f) adquirir nuevos conocimientos y capacidades (especialmente algunas brasileñas);
- g) acceso preferencial a mercados mediante la integración subregional y acuerdos de libre comercio y,
- h) en algunos casos (no para Brasil que es el mayor inversionista externo la-

46 Se puede ampliar este análisis en CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., pp. 60-61.

47 *Financial Times* da la información sobre la base de anuncios de inversión en el Mercado, citado por CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 128.

48 Idem, pp. 126-127.

49 CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 61.

50 *Financial Times*, "Di Markets". Tomado de CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 132.

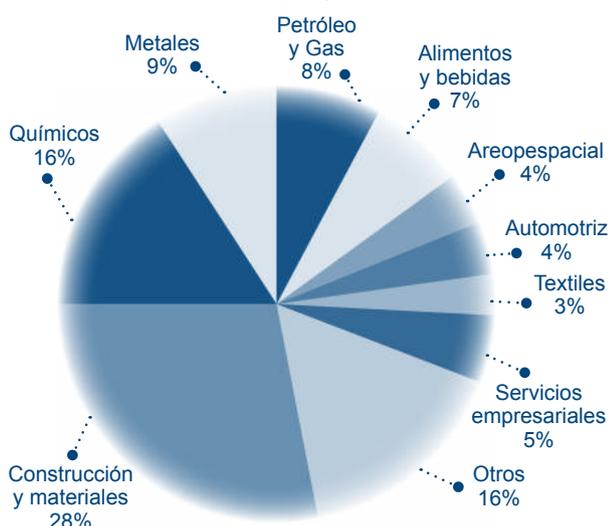
inoamericano tanto hacia el mundo, como en Europa), mayores garantías legales mediante la suscripción de acuerdos nacionales, bilaterales y multilaterales.⁵¹

Más adelante presentamos un cuadro de las principales translatinas con presencia en la UE consignando su forma de entrada o estrategia corporativa, el sector en el que invierten y los países en los que tienen presencia y de ello podemos sacar las siguientes conclusiones:

- Su entrada a Europa se da por todos los medios: la instalación de nuevas plantas, la adquisición de empresas europeas o la combinación de ambas.
- Los objetivos estratégicos que se buscan con su expansión internacional son: la búsqueda de recursos naturales como son las petroleras PETROBRAS (Brasil) y PDVSA (Venezuela) y la Minera Vale (Brasil) que son las tres más grandes. Las brasileñas Sabó y Embrater buscan eficiencia y ampliar su mercado. Otras trece empresas solo buscan nuevos mercados.
- Hay que resaltar los casos de las empresas brasileñas Gerdau (siderúrgica) y WEG (motores) en que una de las razones de sus adquisiciones en Europa es el comprar sus patentes que les permiten mejorar sus procesos productivos y competitividad tanto a nivel de su país de origen como globalmente.⁵²

Todo ello se refleja en los sectores de destino de las inversiones de las translatinas en Europa como se muestra en la siguiente gráfica que reiteramos se refiere a número de proyectos de inversión y no a montos invertidos de lo que no hay información de todos los países.

Gráfica 5. Sectores de destino de IED de translatinas en la UE (proyectos 2003-2010)



51 CEPAL: *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2005* (LC/G.2309-P), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2006. Retomado en CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012*. Ob. cit., p. 126.

52 CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Ob.cit., p. 132.

Como se ve la presencia es en los más variados sectores de la industria, incluso en los de alta tecnología como el sector aeroespacial. También ya se tienen inversiones en servicios. Sin embargo, como veremos en el cuadro siguiente sobre las principales translatinas con presencia en la UE es muy relevante su intervención en el sector energético y en general de recursos naturales ya que las tres más grandes transnacionales latinoamericanas son petroleras o mineras: la brasileña PETROBRAS que está presente en los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido, y la Venezolana PDVSA que está presente en el Reino Unido y Suecia. La brasileña Vale está presente en Francia, Noruega y el Reino Unido.

Hay que remarcar que tampoco en la penetración de la IED de las translatinas en Europa es determinante la existencia de tratados sobre inversiones en las decisiones sobre dónde y en qué invertir. El caso paradigmático es Brasil. Es el principal inversionista en el exterior de toda ALC y también lo es en Europa; es el que tiene más translatinas en el mundo y también en la UE, y sin embargo no tiene en vigor ningún acuerdo o tratado internacional en materia de inversiones con los países desarrollados.⁵³

f) Efectos sociales de las translatinas en su país de origen

Más adelante veremos ciertas ventajas de algunas de estas inversiones de las translatinas en el exterior, pero no podemos olvidar que son capitales que salen y empleos generados en el exterior en lugar de hacerlo en su país de origen. Veamos ejemplos de las más grandes translatinas:

El cuadro siguiente muestra el comportamiento de las más grandes translatinas indicando el porcentaje del total de su inversión que realizan fuera de su país de origen y los trabajos que crearon en el exterior. Podemos resaltar que de entre las más grandes translatinas con IED en Europa hay dos empresas públicas y que a pesar de enormes montos de inversión son muy relativamente pocos empleos los que crean en el exterior. En cambio, varias privadas crean más de la mitad de sus empleos en el exterior. La Argentina Tenaris crea en el exterior el 71,8% de sus empleos, la mexicana CEMEX el 65,8%, la brasileña grupo JSR 64% y la también mexicana Bimbo el 52,7%.

53 Información verificada tanto en la base de datos de la OEA, como de la UNCTAD y del CIADI.

Cuadro 7: Principales Empresas Translatinas en la Unión Europea, 2010

Posición	Empresa	País	Ventas Mill Dls	Empleados en el exterior	Sector	Estrategia corporativa	Países	Principal forma de entrada a la U E
1	PETROBRAS	Brasil	128.000	19,9%	Petróleo y gas	Búsqueda de recursos naturales y activos estratégicos	Países Bajos, Portugal y Reino Unido	Inversión en nueva planta
2	PDVSA	Venezuela	95.530	5,6%	Petróleo y gas	Búsqueda de recursos naturales	Reino Unido y Suecia	Adquisiciones
3	Vale	Brasil	49.949	27,1%	Minería	Búsqueda de recursos naturales	Francia, Noruega y Reino Unido	Inversión en nueva planta
4	Grupo JRS (Friboi)	Brasil	28.418	64,0%	Alimentos	Búsqueda de mercados	Italia	Adquisiciones
5	Votoramtin	Brasil	21.100	-	Conglomerado	Búsqueda de mercados	Bélgica, Hungría, Portugal, Reino Unido y Suiza	Adquisiciones e inversión en nueva planta
6	Gerdau	Brasil	18.841	48,0%	Siderurgia y metalurgia	Búsqueda de mercados y activos estratégicos	España	Adquisiciones
7	CEMEX	México	14.435	65,8%	Cemento	Búsqueda de mercados	Alemania, Austria, España, Francia y República Checa	Adquisiciones e inversión en nueva planta
8	Grupo Alfa (Nemak)	México	11.404	51,5%	Autopartes y petroquímica	Búsqueda de eficiencia para la expansión	Alemania, Austria, Hungría y Suecia	Adquisiciones
9	Andrade Gutiérrez	Brasil	10.895	9,7%	Ingeniería y construcción	Búsqueda de mercados	Portugal	Adquisiciones
10	Grupo Camargo Correa	Brasil	9.698	22,5%	Ingeniería y construcción	Búsqueda de mercados	Portugal	Adquisiciones
11	Grupo Bimbo	México	9.487	52,7%	Alimentos	Búsqueda de mercados	España y Portugal	Adquisiciones
12	Compañía Siderúrgica Nacional	Brasil	8.301	7,3%	Siderurgia y metalurgia	Búsqueda de mercados	Portugal	Adquisiciones
13	Marfrig Alimentos	Brasil	7.788	41,7%	Alimentos	Búsqueda de mercados	Irlanda y Reino Unido	Adquisiciones
14	Tenaris	Argentina	7.711	71,7%	Siderurgia y metalurgia	Búsqueda de mercados	Italia, Reino Unido y Rumania	Adquisiciones e inversión en nueva planta
15	Odebrecht	Brasil	5.500	48,6%	Ingeniería y construcción	Búsqueda de mercados	Portugal	Adquisiciones e inversión en nueva planta
16	Sabó	Brasil	5.900	-	Automotor y autopartes	Búsqueda de eficiencia y búsqueda de mercados	Alemania, Austria y Hungría	Inversión en nueva planta
17	Embraer	Brasil	-	-	Aeronáutica	Búsqueda de eficiencia y búsqueda de mercados	Francia y Portugal	Adquisiciones e inversión en nueva planta

2.2. Algunas conclusiones o reflexiones sobre las transnacionales latinoamericanas

Se trata de un fenómeno relativamente reciente y hace falta mucha más información oficial para poder evaluar los efectos económicos en los países de origen. Los efectos sociales tendrían que estudiarse país por país e incluso empresa por empresa, dimensión que rebasa las pretensiones de este estudio. Sin embargo, en términos generales, podemos destacar algunos elementos generales interesantes:

- a) Si bien el fenómeno de internacionalización de las grandes empresas es generalizado en el mundo, el que en nuestra región hayan crecido en tal magnitud un puñado de empresas es producto de la enorme concentración de la riqueza que se aceleró a partir de los años '80 con la adopción del neoliberalismo. Es un reflejo más de la gran desigualdad que priva en nuestros países.
- b) Algunas de ellas son fruto directo o indirecto de procesos de privatización de antiguas empresas públicas. Directamente es el caso de Minera México que se benefició de la desincorporación de activos mineros públicos. Indirectamente es el caso de la mexicana América Móvil que, si bien se fundó de cero por el Sr. Carlos Slim, la base de su fortuna fue la adquisición de forma muy ventajosa de la empresa nacional de telefonía mexicana (TELMEX).
- c) Como hemos visto, en general, su lógica expansiva es por las mismas razones que cualquier otra transnacional de cualquier país desarrollado. No parece determinante el que existan tratados internacionales en materia de inversiones, como es el caso ejemplar de Brasil principal inversionista de nuestra región en el exterior y que no tiene tratados de inversión fuera de MERCOSUR.
- d) Un elemento positivo, especialmente en el Cono Sur del continente, es que las inversiones externas son privilegiadamente hacia la propia región latinoamericana y caribeña. Ello no se debe a falta de capacidad de competir dentro de las economías desarrolladas ya que de hecho también lo hacen, sino que es un elemento clave en los esfuerzos de integración regional, como lo ha sido el creciente comercio intrarregional. En el caso de las transnacionales mexicanas no parece haber una estrategia de integración latinoamericana y se ha privilegiado la relación con Estados Unidos, pero también hay muy fuertes inversiones en América Latina, como es el caso de América Móvil, Televisa, BIMBO y Electra. Sin embargo, una parte muy importante de la IED de las translatinas va hacia los centros financieros del Caribe. En el caso de Brasil es el

36% y en el Colombiano el 38% (no hay datos para México). Chile es el único caso en que no se da esta tendencia. No ha sido posible encontrar información sobre si esta inversión es en paraísos financieros y es una forma de evadir impuestos en su país de origen. Hay que investigar mucho más ya que no hay mucha información disponible al respecto.

- e) Dos de las más grandes translatinas son petroleras público-privadas (PETROBRAS y PDVESA) que se internacionalizan por la necesidad de búsqueda de nuevos yacimientos para explotar, para refinar el petróleo más cerca de alguno de sus clientes más grandes, o para lograr alianzas estratégicas que les den acceso a patentes y tecnología. La lógica expansiva es la misma de cualquier transnacional, pero la gran diferencia es que se trata de empresas que operan con bienes públicos y su éxito indirectamente beneficia a su país y en alguna medida a su población. Es también el caso de alguna de las translatinas colombianas que son públicas, pero sobre las que hay poca información debido a que no figuran entre las treinta más grandes de nuestra región.
- f) El caso de Brasil tiene particularidades positivas que hay que destacar y que indican que para estas empresas sigue siendo la economía brasileña un foco importante. En este país hay incipientes políticas públicas en la materia asociando los apoyos con sectores que se consideran estratégicos. En algunos casos el Banco de Desarrollo (BNDES) se asocia temporalmente en la compra de activos empresariales externos por parte de translatinas brasileñas. Una parte importante de la IED brasileña es vía créditos a sus filiales en el extranjero y en 2011 los repatrió cuando la situación económica interna se tornó favorable para comprar empresas extranjeras que operan en territorio brasileño para consolidar su posición en el mercado interno. Son también las transnacionales brasileñas en las que es más notorio que una parte importante de sus inversiones externas están motivadas por adquirir patentes y tecnología en los países desarrollados y en las que hay más frecuentemente un componente de investigación y desarrollo para la innovación. Es decir, no pretenden competir solo por precio, sino por capacidad de innovación. Y, como hemos visto, muy pocas de las mayores translatinas brasileñas crean más empleos en el exterior que en su propio país (lo que no es el caso de las mexicanas).
- g) Un elemento fundamental para poder hacer un balance de los efectos de la IED que sale de ALC es ver qué tanta conexión tienen con las cadenas productivas de su propio país de origen. No se ha encontrado información sobre ello. Solo si hay

una fuerte concatenación con la economía interna esta inversión externa será un motor dinamizador positivo y generará empleos indirectos en su país de origen. Esto sí es una característica de las transnacionales estadounidenses y europeas y no se ven muchos indicios de que también se dé en las transnacionales latinoamericanas (salvo tal vez en Brasil).

3. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LOS TRATADOS DE LIBERALIZACIÓN

3.1. ¿Son determinantes los tratados en materia de inversiones para atraer IED?

Muchos gobiernos de ALC piensan que vale la pena hacer cualquier cosa para atraer IED a nuestras economías, suscribiendo para ello tratados internacionales en la materia. Sin embargo, en la realidad dichos tratados no han sido tan determinantes para el logro de tal objetivo.

La mayoría de los países de ALC tienen Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) con países europeos, sobre todo con España que es el principal inversionista europeo en nuestra región. Además, México, Chile y el Caribe tienen acuerdos integrales de liberalización económica incluidos en los llamados Acuerdos de Asociación (AdA) celebrados con la UE. Centroamérica también ha firmado un AdA con la UE, mientras que en el caso de Perú y Colombia se trata de un Acuerdo Multipartes, pero que aún no han sido ratificados.⁵⁴

Algunos hechos duros muestran que todos estos tratados sobre inversiones no son tan determinantes como generalmente se piensa, como ser:

- Los tratados de inversión se dan fundamentalmente entre países desarrollados con países subdesarrollados y sin embargo, la IED fluye principalmente entre países desarrollados. Entre la UE, Estados Unidos y China recibieron en las últimas dos décadas el 60% del total de la IED mundial.⁵⁵ Como hemos visto la IED de la UE, principal inversor externo del mundo, fluye principalmente dentro de la propia UE.
- El principal receptor de la inversión europea y el principal inversor latinoamericano y caribeño en Europa es Brasil y no tiene ningún acuerdo de inversión con países europeos.
- Venezuela y Bolivia rompen con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a

Inversiones (CIADI), pretenden ir renegociando o cancelando sus TBI, han implementado fuertes regulaciones a las inversiones extranjeras en áreas que consideran estratégicas y no por ello dejaron de ser fuertes receptores de inversión europea.

- Por supuesto se puede aducir en contrario el caso de México, pero también en este país hay que matizar el peso de los tratados en la atracción de IED. México tiene acuerdos de liberalización en materia de inversiones con cincuenta y cuatro países, entre ellos con los países que son el origen de gran parte de la IED mundial, y, sin embargo, pierde la competencia por atraer IED frente a Brasil. Desde 1998 Brasil le gana a México el primer lugar en la región como receptor de IED mundial. El Acuerdo de Asociación entre México y la UE de 2000 no le permitió a México recuperar su primacía como destino de la IED europea en ALC.

En conclusión: No se puede negar que los tratados sobre inversiones son un incentivo para atraer IED. Como diría un dicho mexicano, “a quien le dan pan que llore”, pero no son determinantes. Como hemos visto siguiendo a la CEPAL las decisiones sobre dónde invertir tienen más que ver con las oportunidades de negocio y eso lo dan los recursos naturales con los que se cuenta, el tamaño del mercado nacional o regional o factores en el país receptor que permiten mejorar las condiciones de competitividad mundial de las transnacionales inversoras. El mejor incentivo para atraer IED es una economía exitosa y sin ello todos los privilegios o derechos que se les puedan ofrecer o garantizar no son suficientes.

Los efectos menos positivos o francamente negativos de la IED que hemos analizado anteriormente, no son sólo resultado de la falta de voluntad de los Estados para evitarlos, sino que los TLC, AdA o TBI limitan fuertemente sus capacidades de actuación y reducen sobremanera la capacidad de los Estados Nacionales de regularla para hacerla jugar un papel dentro de un proyecto nacional y lograr beneficios para el país y no sólo para el inversionista externo. Es verdad que la inversión no vendrá a nuestros países si no tiene expectativas de ganancias, pero los Estados Nacionales deberían poder establecer reglas que hagan jugar a la IED un papel positivo para sus países y son precisamente dichos tratados los que limitan su capacidad para hacerlo.

Recordemos los elementos fundamentales pactados en dichos acuerdos:⁵⁶

⁵⁴ Al momento de publicarse este trabajo, el AdA entre Centro América y la UE está en proceso de ratificación, aunque se anuncia la entrada en vigencia anticipada del componente de liberalización comercial con su ratificación parcial por los poderes legislativos de los países centroamericanos. Lo mismo ocurre a la fecha con el Acuerdo Multipartes de la UE con Perú y Colombia.

⁵⁵ Cálculo propio con base en UNCTAD.

⁵⁶ Véase el análisis de los efectos de las inversiones en México y su relación con lo pactado en el Acuerdo de Asociación México-Unión Europea, en Alberto Arroyo: “La inversión europea ¿Beneficios para México?”, en: *La Reconquista Europea. Balance a 10 años del Acuerdo Global México-UE*. Ob.cit., pp. 67-81.

- “Trato nacional” que impide otorgar cualquier tipo de prioridad a inversionistas nacionales.
- “Trato de nación más favorecida” que obliga a tratar las inversiones de los países con los que se tienen tratados como al mejor de los socios. Es decir, extenderles cualquier concesión que se dé a otro. Ello ha entorpecido procesos muy antiguos de integración regional. Si se pactan regionalmente concesiones mutuas por la solidaridad o apoyo a los países más débiles, necesariamente se les tienen que conceder también a las transnacionales de los países desarrollados. Es verdad que se pueden excluir expresamente algunos programas de apoyo, pero la mayoría de los tratados funcionan en esta materia con listas negativas, es decir lo que no se excluyó cuando se firmó el tratado está sujeto al trato de nación más favorecida. Ello significa que están sujetas a este principio cualquier medida posterior.
- Absoluta libre circulación de capitales, incluidos los especulativos. Lo que impide cualquier política pública o regulación para evitar fugas masivas de capitales. Argentina y México son casos paradigmáticos de crisis profundas provocadas por la salida masiva de inversiones de cartera. Además, los enormes flujos de capital de cartera no pagan impuestos.
- Una parte muy grande de la IED está asociada a comercio intra firma corporativa. Los TLC y tratados de no doble tributación facilitan, como indicábamos en la introducción de este capítulo, flujos enormes de capitales hacia fuera de nuestros países. Se sub-factura el precio de exportación para disminuir el pago de impuestos y a la vez se sobre-factura el precio de importación en la matriz para ocultar las ganancias en el país.
- Prohibición de exigir requisitos de desempeño o de comportamiento a los inversionistas. Bajo estas condiciones no se pueden exigir códigos de comportamiento vinculantes y todo queda a la voluntaria “responsabilidad social de las empresas”. Es verdad que los inversionistas tienen que someterse a las leyes nacionales del país receptor, pero a leyes pre-existentes y pueden demandar cuando leyes nuevas consideren que violan los principios de acuerdos pactados.
- En el caso de México el no poder exigir requisitos de desempeño es uno de los elementos fundamentales de los pobres resultados positivos de la IED. El sector exportador, que es el sector más dinámico en términos de crecimiento y también dónde está concentrada la IED, se ha desconectado de las cadenas productivas nacionales: el contenido nacional de lo que exportamos ha caído de 91% en 1983, cuando se acelera la apertura y liberalización económica,

a aproximadamente un 30% en la actualidad.⁵⁷ Bajo estas condiciones no arrastra con su crecimiento al conjunto de la economía (lo que es uno de los factores que explica que la tasa media de crecimiento del PIB por habitante en México durante la época de los TLC sea solo de 0,86% y que tampoco genere empleo indirecto en sus proveedores).⁵⁸

- Convierte a las transnacionales en sujetos de derecho internacional. Les dan la posibilidad de demandar en arbitraje internacional por cualquier controversia en torno a lo pactado, incluida la llamada expropiación indirecta (compensación por cualquier medida que afecte las ganancias esperadas). Ellas pueden demandar internacionalmente a los Estados Nacionales si su actuación les afecta y no se pactan mecanismos para que los Estados o los pueblos afectados demanden a las empresas.

3.2. Los mecanismos de solución de controversias

Detengámonos un poco en este último punto sobre el mecanismo de solución de disputas en materia de inversiones que ha sido lo más criticado de los tratados en materia de inversión. Las críticas se han centrado en el CIADI, pero el problema de fondo son los derechos que han adquirido las transnacionales con estos tratados y no la institución donde dirimen sus diferencias.

Este mecanismo para impugnar medidas de los Estados Nacionales contra empresas europeas está muy generalizado.

- En los últimos quince años, de 1997 a agosto de 2012, hay sesenta y dos casos en el CIADI promovidos por empresas europeas contra Estados Nacionales de ALC.
- Veinte Estados Nacionales, de los treinta y tres países soberanos de ALC, han sido demandados en el CIADI por transnacionales de la UE que consideran que se vulneraron sus derechos pactados en tratados sobre inversiones.⁵⁹ Son

⁵⁷ Cálculos basados en Héctor Vázquez Tercero: “Medición del flujo efectivo de divisas de la balanza comercial de México”, en *Revista Comercio Exterior*, agosto de 1995, cuadros 5 y 8, pp. 599-600. Los años siguientes son estimaciones propias. Véase el análisis de esta información en Alberto Arroyo: “México a 14 años del TLCAN: Realidad y Propaganda”, en *TLCAN: Balance General e Impactos Subregionales y Sectoriales*. Universidad Autónoma de Chapingo y RMALC, México, 2009, pp. 15-45.

⁵⁸ Cálculo propio basado en PIB INEGI Sistema de Cuentas Nacionales, tomado de Banco de Información Electrónico <http://www.inegi.org.mx/bie/> PIB trimestral/a precios de 1993/por gran división de actividad económica/valores absolutos/promedio anual. Población: INEGI Censos Generales de Población y Vivienda 1980-2010. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/default.aspx>

⁵⁹ De los otros catorce países, siete no son miembros del CIADI (Antigua y Bermuda, Brasil, Cuba, Dominicana, Surinam, además de Belice y República Dominicana que no lo han ratificado) y seis pequeñas islas del Caribe no han sido demandados por empresas

demandados desde los que abiertamente quieren ir rompiendo con el neoliberalismo como Venezuela, Ecuador y Bolivia; nacionalistas como Argentina; hasta Estados totalmente comprometidos con una economía de libre mercado como México, Chile, todos los centroamericanos y Perú.

- Las empresas demandantes tienen su origen en prácticamente todos los países de la UE que cuentan con inversiones significativas en ALC: España con veintitrés casos, Francia con doce, Italia con nueve, Países Bajos con ocho, Alemania con siete, Gran Bretaña con dos y Holanda con un caso.
- Las empresas españolas son las que más han utilizado este mecanismo para disputar a diez Estados Nacionales (Ecuador, Perú, Argentina, Venezuela, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Honduras) medidas que consideran que vulneran los derechos que les otorgan los tratados.

Dado el límite de espacio no es posible entrar al análisis de cada caso y sus causales, pero hay que resaltar que la mayoría (veintiséis casos, el 42%) están relacionados con la explotación de recursos naturales que los Estados Nacionales consideran estratégicos: quince casos tienen que ver con energéticos (gas, petróleo o electricidad), ocho con el agua, uno con minería, uno con pesca, uno con tierras para agroindustria. Otros tienen que ver con servicios estratégicos (catorce casos, el 22%): ocho con asuntos bancarios o financieros, cinco son en materia de telecomunicaciones y uno con medios masivos de comunicación. Otros más tienen que ver con megaproyectos turísticos.

Paradójicamente en los tratados en materia de inversiones, los Estados Nacionales no pueden demandar internacionalmente a las empresas, sólo defenderse ante sus demandas. Las comunidades indígenas o populares que han visto afectados sus territorios y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales incluido el de consulta libre e informada, no tienen instituciones internacionales realmente vinculantes donde presentar sus quejas.⁶⁰ Los AdA signados por la UE afirman que el principio y fundamento de la relación entre

las partes son el respeto y promoción de los derechos humanos, pero dichos tratados no prevén mecanismos jurídicamente vinculantes para hacer cumplir esta llamada Cláusula Democrática. Ante la denuncia pública de violaciones de derechos humanos por parte de empresas europeas las instancias comunitarias o de los países europeos tampoco han hecho nada por corregir el comportamiento de sus empresas. Los pueblos han tenido que recurrir a instancias de carácter moral como el Tribunal Permanente de los Pueblos que ha condenado a las empresas, pero sin que ello se traduzca en sanciones o cambios en su comportamiento.⁶¹

Por otra parte, hay estudios que muestran el gran negocio que han significado para los abogados las demandas de arbitraje internacional y como muchos de los árbitros implicados tienen claros conflictos de intereses.⁶²

3.3 El contenido de investigación y desarrollo de las inversiones europeas en ALC

Como hemos visto, la CEPAL muestra que es muy poco el contenido de investigación y desarrollo de las inversiones de la UE en ALC y recomienda incrementarlo.

Los Estados Nacionales deben promover la investigación que apoye la innovación y ello, además de los beneficios para el país, ayuda a atraer IED. Lo que es una ilusión es que los tratados en materia de inversión ayudan a crear estas capacidades. Dichos tratados amplían los derechos de propiedad intelectual de las transnacionales, prohíben poner como requisitos de desempeño la transferencia de tecnología o la obligación de capacitar personal. Cuando los países desarrollan capacidades de investigación e innovación las transnacionales vienen a aprovecharlo, pero los tratados de liberalización económica limitan, si no es que cancelan, que los estados logren que las transnacionales colaboren en esta tarea.

De nuevo Brasil es un buen ejemplo. Es el país que más ha avanzado en esta materia y no sólo no tiene tratados internacionales de inversión, sino que ha hecho valer su ley de propiedad intelectual negándose a cualquier ampliación de los derechos de propiedad intelectual más allá de los mínimos acordados en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

europeas (Bahamas, Barbados, Granada, Haití, Santa Lucía, San Vicente y Granadina y Trinidad y Tobago). Información verificada por la Lic. Marcela Orozco con base en las secciones Member States y Search ICSID Cases del CIADI: World Bank Group, ICSID (en línea), Washington DC, "List of contracting States" <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=ContractingStates&ReqFrom=Main> "Search ICSID Membership" <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDataRH&reqFrom=Main&actionVal=ViewContractingStates&range=A-B-C-D-E>; y "Search ICSID Cases" <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasasRH&reqFrom=Main&actionVal=ViewAllCase>. Consultas: 20 y 21 de agosto de 2012.

⁶⁰ Ciertamente se pueden presentar ante instancias de derechos humanos, pero es sabido que estos recursos difícilmente pueden terminar en resoluciones vinculantes.

⁶¹ Pueden verse casos del comportamiento de las transnacionales europeas en Tribunal Permanente de los Pueblos: **La Unión Europea y las empresas transnacionales en América Latina y el Caribe**. Sesión Deliberativa, Madrid, 14-17 de mayo de 2010 en <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?article731>

⁶² Nick Buxton (con aportaciones de Pia Eberhardt, Pietje Vervest y Cecilia Olivet e investigación de Evert-Jan Quak): **Profiting from injustice**. Transnational Institute, Amsterdam, 2012. http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrominjustice_0.pdf

4. CONCLUSIONES

A lo largo de los diversos apartados de este trabajo hemos ido presentando conclusiones parciales, ahora queremos interrelacionarlas presentando algunas conclusiones más generales como base para hacer propuestas:

1. La IED de la UE, particularmente de España, en ALC fue muy cuantiosa en los 90, lo que la fue convirtiendo en el primer inversor externo en alguno de los países de nuestra región. Pero visto en términos relativos (distribución de su IED en las diversas regiones del mundo), ALC no es el destino privilegiado de la IED de la UE, e incluso ha disminuido en términos relativos en los últimos años.
2. Con lo anterior no negamos la importancia cualitativa de la IED europea en nuestra región. Se ha apoderado de sectores estratégicos como el financiero, de telecomunicaciones y en algunos países tiene una fuerte presencia en el energético.
3. La IED de translatinas, particularmente brasileñas y mexicanas, ha ido creciendo significativamente, pero tampoco es la UE su destino privilegiado.
4. En materia de IED, ALC sigue siendo una zona en disputa entre las potencias, Estados Unidos, la UE y China e incluso es creciente la importancia de Brasil.
5. La IED de la UE busca recursos naturales, mercados regionales, aprovechar su condición de desarrollo en servicios (especialmente financieros y en telecomunicaciones). El boom de la IED de la UE en nuestra región se dio para aprovechar el amplio y acelerado proceso de privatizaciones y liberalización comercial y de las inversiones y cuando ello se fue agotando, bajó el interés de nuestra región como destino de sus inversiones.
6. A inicios del siglo XXI hay una fiebre por la firma de TLC, AdA o TBI (en Chile y México desde los '90) y sin embargo los datos indican que ello no ha sido determinante en la competencia de nuestros países para atraer inversión externa. Ciertamente es importante la seguridad jurídica, pero los TBI son mucho más que eso, incluyen una serie de derechos para los inversionistas y limitaciones severas para que los Estados Nacionales puedan implementar leyes y políticas públicas orientadas según su propia estrategia de desarrollo.
7. Las decisiones de los inversionistas sobre dónde y en qué sectores invertir se guían por criterios de negocios: márgenes de utilidad, búsqueda de recursos naturales, aprovechar mercados regionales y en algunos casos for-

talecer condiciones que aumenten su competitividad global. Ello vale tanto para las inversiones entrantes como para las salientes de nuestra región. Para la IED entrante a ALC, sobre todo en los '80 y '90 fue importante el venir a aprovechar jugosos negocios generados por las privatizaciones o aperturas de áreas antes reservadas a nacionales.

8. Los efectos socioeconómicos de la IED europea son diferenciados y habría que analizarlos según los sectores de destino y país por país lo que no es posible en este capítulo. Sin embargo, la CEPAL misma concluye que en términos generales no fue lo positivo que se esperaba en términos de empleos, crecimiento económico e innovación o modernización tecnológica y en cambio, sobre todo la inversión en recursos naturales, han tenido fuertes impactos ambientales sobre los territorios de comunidades originarias o populares. Agregaríamos que también tuvieron fuertes impactos sociales y en los derechos humanos como se documenta en la multitud de casos presentados por las organizaciones sociales en el Tribunal Permanente de los Pueblos.⁶³

Desde el punto de vista sistémico hay que recalcar que, bajo las reglas actuales, los efectos de la IED en nuestros países son derivados de voluntad, estrategias e intereses de las transnacionales inversoras ya que los TLC, AdA o TBI dejan muy poco margen a la intervención de los Estados Nacionales. Más aún: cuando se animan a actuar, son demandados en tribunales de arbitraje. Ello no quita responsabilidad a los Estados Nacionales, en muchos casos se han convertido en sus cómplices y han respondido con represión a la movilización social como es el caso de los movimientos en todo el continente contra la depredación minera y los megaproyectos o frente a la pérdida de territorios agrícolas por concesiones a parques eólicos o siembra para biocombustibles.

9. La inversión financiera o de cartera no es materia de análisis en este capítulo, pero es muy importante considerarla cuando se busca un balance de resultados de la inversión extranjera en nuestros países. Dichas inversiones también se amparan en los acuerdos internacionales sobre inversiones y han estado en la base de profundas crisis en algunos de nuestros países.
10. También urgen estudios sobre los masivos flujos de capitales que salen ilícitamente de nuestros países facilitados por los TLC, los TBI, y los acuerdos sobre no doble tributación.

⁶³ Sobre la vinculación entre la IED, los tratados de inversiones y la violación de derechos humanos puede verse en Tribunal Permanente de los Pueblos: *La Unión Europea y las empresas transnacionales en América Latina y el Caribe*. Sesión Deliberativa, Madrid 14-17 de mayo de 2010. <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?article731>. Para el caso de México puede verse entre otros, Alberto Arroyo: "Inversión Europea ¿Beneficios para México?", Ob.cit.

5. PROPUESTAS⁶⁴

Los países de ALC no pueden darse el lujo de no atraer IED, pero ello no puede ser a cualquier costo. Actualmente los Estados Nacionales se han limitado a ser promotores de dicha inversión externa y para ello dan concesiones y privilegios. Incluso se han obligado a través de TLCs, AdAs o TBIs a dejar su dinámica librada a las solas fuerzas del mercado y aceptaron someterse a demandas internacionales cuando su actuación tiene efectos que las transnacionales consideran lesivos a sus intereses. Ello no solo ha tenido efectos negativos en nuestros países, sino que, como hemos mostrado, no ha sido tan determinante como se pensaba para atraer IED.

Los Estados Nacionales deben poder implementar legislación y políticas públicas para que dichas inversiones jueguen un papel positivo dentro de una estrategia de largo plazo en un proyecto nacional consensuado con sus ciudadanos y se garanticen todos los derechos humanos de la población. Para ello hay que modificar a fondo el régimen legal internacional que actualmente es una camisa de fuerza para su actuación.

Para hacer que la IED juegue un papel positivo dentro de un proyecto nacional y/o regional no basta romper o renegociar los tratados internacionales en materia de inversión e implementar regulaciones nacionales. En la actualidad se está dando una competencia entre los países por ver quién da más concesiones y privilegios a los inversionistas externos. Es necesario un marco general internacional que evite esta competencia desleal que posteriormente se concrete en legislación y regulaciones nacionales y/o regionales.

El marco legal internacional para las inversiones debería tener al menos los siguientes elementos:

1. Obligaciones vinculantes para los inversionistas en materia de derechos humanos.

Actualmente no hay instancias internacionales ante las cuales los gobiernos, comunida-

des o ciudadanos puedan llevar a las empresas transnacionales (ETN) reclamando justicia cuando sus actividades violen los derechos humanos y ambientales, o cuando coarten medidas de políticas públicas para el interés general. Actualmente las transnacionales se han abrogado derechos judiciales, vinculantes y con sanciones, mientras que los derechos humanos universalmente reconocidos son generalmente derecho blando, es decir difícilmente judiciales y vinculantes, y las acciones emprendidas al respecto generalmente terminan en simples recomendaciones. Hay que hacer realidad el principio del derecho internacional de que los derechos humanos están por encima de cualquier otra legislación.

Los inversionistas deben rendir cuentas por sus actos corporativos, tanto en su país de origen, como en los países en donde hacen sus inversiones. Deben ser responsables legalmente de sus acciones y deben poder ser sancionados. El marco normativo vinculante al que deben ser sometidas las inversiones tiene que incluir, pero no limitarse, al respeto a los derechos y obligaciones contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio de Biodiversidad, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, los Estándares Laborales Internacionales de la OIT, y la Declaración Tripartita de Principios Concernientes a Empresas Multinacionales y Política Social de la OIT. Todos estos elementos deben ser incorporados en un marco vinculante que trascienda los actuales esquemas voluntarios de Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

2. En el marco del punto anterior, se deben establecer **mecanismos de solución de controversias según las legislaciones nacionales** con garantías de debido proceso.

Garantizar la seguridad jurídica significa que las reglas del juego estén claras y no sujetas a arbitrariedades, pero sin otorgar derechos extraordinarios ni por encima de los derechos humanos. Se puede acudir a tribunales internacionales mutuamente aceptados y después de pasar un filtro diplomático entre el país receptor y el país de origen de la inversión sólo como última instancia, después de agotar los procesos nacionales y acotados a revisar si la resolución se apega a la legislación aplicable y se garantizó el debido proceso.

⁶⁴ Las siguientes propuestas son fruto de largos y diversos procesos de construcción de consensos entre movimientos y organizaciones sociales y civiles, académicos y fuerzas políticas (en algunos de los cuales el autor ha sido partícipe). Pueden verse los siguientes documentos: Alianza Social Continental: **Alternativas para las Américas**, 2002, cuarta versión en <http://www.web.net/comfront/alts4americas/esp/esp.html>. Varios: "Economistas Llamam a Reformas que Permitan Controles de Capital", [http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/CapCtrlLetterPress Spanish.pdf](http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/CapCtrlLetterPress%20Spanish.pdf). IPS: "Investment Rules in Trade Agreements – Top Ten Changes to Reduce the Threat to the Public Interest", <http://www.ips-dc.org/files/.../Top%2010%20Changes%20Investment%20Packet.pdf>. Varios: "Declaración Pública sobre el Régimen Internacional de Inversiones", <http://www.osgoode.yorku.ca/public-statement/documents/Declaraci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20%28June%202011%29.pdf>. Actualmente está en curso un proceso muy amplio de discusión y búsqueda de una propuesta consensuada para un régimen internacional alternativo sobre inversiones internacionales. Lo aquí planteado refleja resumidamente lo que hasta ahora hemos avanzado, pero seguramente pronto contaremos con un amplio documento más rico y preciso sobre el tema.

Estos tribunales internacionales de revisión no deben ser de derecho privado, sino mecanismos de resolución de controversias creados por acuerdos multilaterales de Derechos Humanos, salud, medio ambiente u otros según la materia sujeta a litigio. Estas instancias están siendo discutidas en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y los movimientos y organizaciones sociales y civiles debemos incidir en su diseño.

Por supuesto estos mecanismos de solución de controversias serían bidireccionales, es decir podrían demandar tanto los inversionistas como los Estados, las comunidades y los ciudadanos.

3. Debe eliminarse de la legislación internacional el concepto de “expropiación indirecta”.

Debe restringirse la definición de expropiación pública a un acto de un gobierno que, por causas de utilidad pública, se apropia o nacionaliza un bien de un inversionista. Por ello debe pagar una compensación justa. Hay que eliminar la noción de “expropiación indirecta” por la cual un inversionista debe de ser compensado cuando, por una acción justa y apegada a derecho del estado, afecta la expectativa de la “ganancia esperada o futura” por los inversionistas extranjeros.

4. Restringir la definición de inversión a bienes o propiedades “tangibles”.

La contratación pública y las compras gubernamentales, los contratos de concesión de recursos naturales, los permisos reglamentarios, los derechos de propiedad intelectual, los instrumentos financieros (como los derivados) y las nociones ambiguas que predicen que “asumir riesgos” es una forma de inversión, deben excluirse de la definición de inversiones protegidas.

5. Excluir del marco legal internacional el principio de trato nacional, trato de nación más favorecida y trato mínimo.

Tratar igual a los que son desiguales es profundizar la desigualdad. Ante ventajas similares, los Estados Nacionales deben poder privilegiar a las inversiones nacionales. Las inversiones extranjeras deben ser sólo complementarias cuando ofrezcan ventajas que no pueden ofrecer inversionistas nacionales.

El proceso de integración desde los pueblos se basa en los principios de solidaridad y complementariedad por lo que los gobiernos no deben verse obligados por tratados internacionales a dar a inversionistas de países desarrollados el mismo trato que dan a sus aliados en un proceso

de integración no basado en la lógica de la ganancia, sino en la del buen vivir de sus pueblos.

6. Posibilitar regulaciones y políticas públicas nacionales y/o regionales.

Para privilegiar las inversiones que colaboren en el proyecto nacional y desalienten las que no sean convenientes; que permitan compaginar los derechos de la madre tierra con los derechos sociales y el bienestar incluyente; dar prioridad a inversiones productivas nuevas en sectores estratégicos según el propio proyecto nacional, con alta capacidad de generación de empleo y favorecer el desarrollo tecnológico.

7. Privilegiar la inversión productiva y desalentar la especulativa.

Para ello hay que implementar impuestos a las transacciones financieras e instrumentar controles a las salidas masivas de capital previniendo así crisis e inestabilidades recurrentes.

Un mecanismo efectivo fue implementado por Chile durante muchos años, incluso en plena época neoliberal, sin que lo sacara de la competencia. Se exigía un tiempo mínimo de permanencia en el sistema financiero nacional. El inversionista de cartera podía comprar y vender sus acciones y/o bonos como quisiera, pero no podía sacar lo invertido del país durante un tiempo determinado. Ello simplemente impedía salidas masivas y simultáneas de capitales. A lo anterior hay que agregar impuestos a las transacciones financieras que permitirían lograr una mayor estabilidad y privilegiar la inversión productiva. La crisis global iniciada en 2008 en los Estados Unidos ha puesto de manifiesto la necesidad de regular al sector financiero y la especulación. Ello se consensuó en el G 20 pero hasta la fecha no ha habido voluntad política para convertirlo en realidad.

8. El marco legal internacional debe permitir exigir requisitos de desempeño a los inversionistas.

Insistimos, la llegada de inversión externa depende más de las oportunidades de negocio que de la concesión de privilegios. Estas exigencias no llevarán a la pérdida de competitividad para atraer IED si se convierten en estándares mínimos internacionales que impidan la competencia desleal entre nuestros países. Por supuesto si estos requisitos no son razonables los países lo pagarán con la ausencia de llegada de inversiones.

Los requisitos de desempeño deben definirse al menos desde los siguientes objetivos: a) equilibrar la búsqueda de la legítima y razonable

ganancia del inversionista y que a la vez tenga beneficios para el país receptor; b) propiciar la conexión con cadenas productivas nacionales de manera que tengan un efecto de jalar el crecimiento generalizado de la economía y generen empleo indirecto; c) garantizar los derechos de la madre tierra y los derechos humanos (económicos, sociales, laborales, culturales y de las comunidades indígenas y populares, ambientales, civiles y políticos).

Por encima de cierto umbral, todas las propuestas de inversión transnacional deben ser precedidas por una evaluación con participación social y completa de impacto socioambiental y en derechos humanos y con aplicación estricta de la Consulta Previa. Los impactos de las inversiones deben continuar siendo monitoreados después de su establecimiento.

9. Exentar de la lógica de libre mercado a sectores vitales.

Vinculados con derechos humanos como el agua, la salud, la educación y los servicios públicos esenciales, así como aquellos indispensables para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y la preservación de ecosistemas y recursos naturales manteniendo un fuerte control público y regulación especial sobre los mismos.

10. Impedir los flujos ilícitos de capitales.

No solo el lavado de dinero proveniente del crimen organizado, sino los facilitados por los tratados de libre comercio e inversión y convenios de no doble tributación. Por ejemplo, la subfacturación o sobrefacturación en el comercio exterior intra-corporativos que permiten la evasión de impuestos. Para ello hay que hacer obligatorio el acceso en línea y en tiempo real a las declaraciones de impuestos de las corporaciones con desgloses que permitan identificar los costos de importación y exportación por país de origen y destino. Además se deben acabar los paraísos fiscales.

Todas las propuestas anteriores son viables, de hecho se están ya discutiendo en diversos ámbitos internacionales. Aunque no siempre con la orientación que aquí se plantea. La misma UE ha planteado la obligación a sus países miembros de revisar y renegociar sus acuerdos bilaterales de inversión. La crisis global que hoy padecemos no se solucionará cargando sobre las espaldas del pueblo los costos de la crisis para salvar a un puñado de especuladores.

Es hora de oír el clamor social, de someter el interés privado de ambición de ganancias sin límites al interés público. Es hora de salvar

a la madre tierra de la sobre explotación que está llevando a desequilibrios irreversibles como muestra el acelerado cambio climático. Es hora de someter al sector financiero-especulador y ponerlo al servicio de la economía productiva con distribución del ingreso y sustentabilidad ambiental y social como única forma de salir de la crisis actual. Es hora de transformar la globalización salvaje de la ley del más fuerte en un mundo integrado y solidario y en el que el respeto al derecho ajeno sea la base de la paz.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza Social Continental (2002): **Alternativas para las Américas**, cuarta versión en <http://www.web.net/comfront/alts4americas/esp/esp.html>.

ARAHUETES GARCÍA, Alfredo (2011): "Las inversiones directas españolas en América Latina en el período 2001-2010", en Carlos Malamud, Federico Steinberg y Concha Tejedor (Coord.): **Anuario Iberoamericano 2011**. Agencia EFE y Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 67-85.

ARROYO, Alberto; CASTAÑEDA, Norma y RODRÍGUEZ, Graciela (2011): **La Unión Europea: ¿promotora de la integración regional de América Latina? Retórica y Realidad**. Publicado en Inglés y Español, Transnational Institute (TNI) y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), Bruselas/ México, abril de 2009. 2ª Edición en español corregida, Diciembre de 2009 por ALAI en <http://alainet.org/active/45097>. 3era Edición en español TNI-RMALC, Quito, Ecuador, marzo de 2011.

ARROYO, Alberto (2011): "La inversión europea ¿Beneficios para México?" en **La Reconquista Europea. Balance a 10 años del Acuerdo Global México-UE**. Universidad de Guayaquil, Ecuador Decide y RMALC, Guayaquil, Ecuador, 2011.

ARROYO, Alberto (2009): "México a 14 años del TLCAN: Realidad y Propaganda" en **TLCAN: Balance General e Impactos Subregionales y Sectoriales**. Universidad Autónoma de Chapingo y RMALC, México, pp. 15-45.

ARROYO, Alberto (2002): "La deuda externa en la época de la liberalización financiera" en Carlos Juliá (Coord.): **La Memoria de la deuda, una deuda con memoria**. Editorial Biblos, Argentina, 2002.

ARROYO, Alberto (1995): "La Crisis Mexicana y el Modelo de Desarrollo" en **Tenemos Propuesta**. RMALC, México, septiembre de 1995.

BUXTON, Nick (2012): **Profiting from injustice**. Transnational Institute (TNI), Amsterdam. <http://>

www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profittingfrominjustice_0.pdf

CEPAL (2012): **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011**. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL (2002): **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2001**. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Christian Aid (2009): **False profits: robbing the poor to keep the rich tax free**. United Kingdom.

DEV, Kar (2012): "México: Flujos Financieros Ilícitos, Desequilibrios Macroeconómicos y la Economía Sumergida". Global Financial Integrity, Washington, DC <http://mexico.gfintegrity.org/es/>

DEV & CIONI (2011): "Illicit Financial Flows from Developing Countries 2000-2009 Update with Focus on Asia". Global Financial Integrity, Washington, DC <http://iff-update.gfintegrity.org/downloads.html>

Financial Times. "Di Markets" varios números.

FLEURY y Otros (2012): "El Camino se hace al andar: la trayectoria de las multinacionales brasileñas". *América Economía*, N° 60, abril de 2012.

IPS: "Investment Rules in Trade Agreements – Top Ten Changes to Reduce the Threat to the Public Interest" www.ips-dc.org/files/.../Top%2010%20Changes%20Investment%20Packet.pdf

KNOTTNERUS, Roelien; MENGHANEY, Leena; CERMARK, Michel, ANDERSON, Sarah, OLIVET, Cecilia, PÉREZ ROCHA, Manuel, VILLAREAL, Alberto; SHULTZ, Jim y otros (2012): "Hacia un modelo alternativo de inversiones internacionales que supere la irresponsabilidad e impunidad de las empresas transnacionales" (borrador inédito en proceso de consenso).

The Economist (2009): "Spanish companies in Latin America, A good bet? Investments in Latin America offer protection against Spain's slowdown", 30 April.

Tribunal Permanente de los Pueblos (2010): **La Unión Europea y las empresas transnacionales en América Latina y el Caribe**. Sesión Deliberativa, Madrid 14-17 de mayo de 2010. <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?article731>

Universia Business Review (2010): "Informes anuales de las empresas" # 25.

UNCTAD (2012): **Global Investment Trends Monitor** N° 8. Ginebra, enero de 2012.

Varios: "Economistas Llaman a Reformas que Permitan Controles de Capital" <http://www.ase.>

tufts.edu/gdae/policy_research/CapCtrlLetter-PressSpanish.pdf.

Varios: "Declaración Pública sobre el Régimen Internacional de Inversiones". <http://www.osgoode.yorku.ca/public-statement/documents/Declaraci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20%28June%202011%29.pdf>

VILLAMAR, Alejandro y ARROYO, Alberto (2011): "Impactos de las Reglas sobre Inversión y Servicios del TLCUEM y la Economía Mexicana" en: **La Reconquista Europea. Balance a 10 años del Acuerdo Global México-UE**. Universidad de Guayaquil, Ecuador Decide y RMALC, Guayaquil, Ecuador, pp. 82-94.

Consultas electrónicas de bases de datos

Banco Mundial (s/f): World Development Indicators (WDI) [en línea] <http://data.worldbank.org/indicador>

CEPAL CEPALSTAT (s/f): Base de datos electrónica. <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

CIADI (s/f): <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=ListCases>

INEGI (s/f): Banco de Información Económica, <http://www.inegi.org.mx/bie/>

INEGI (s/f): Censos Generales de Población y Vivienda <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/default.aspx>

OEA (2010): *Sistema de Información sobre Comercio Internacional* (base de datos), http://www.sice.oas.org/ctyindex/MEX/MEXAgreements_s.asp.



INVERSIONES EXTRANJERAS Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS PETROLEROS EN LA ARGENTINA RECIENTE. EL DESEMPEÑO DE REPSOL COMO CASO TESTIGO

ESTEBAN SERRANI*

CAPÍTULO III

RESUMEN

El presente capítulo pretende discutir la doxa sostenida por la prédica neoliberal para América Latina, en general y Argentina, como caso particular, la cual afirma que para dinamizar las estrategias industriales de crecimiento económico de la región se debe profundizar la apertura comercial y permitir la masiva entrada de capitales extranjeros. A partir del estudio de caso sobre la transformación del mercado petrolero en las últimas dos décadas, se pretende mostrar la correlación inversamente proporcional que existió entre el impacto de los flujos de inversión extranjera directa y las estrategias de desarrollo económico de largo plazo. Finalmente, se pone especial atención en el comportamiento de la empresa Repsol, como caso testigo de una prototípica forma de desempeño de la inversión extranjera (europea) directa en el país, y se reflexiona a partir de ese caso sobre la relación entre Estado, capital y desarrollo económico en América Latina.

INTRODUCCIÓN

Un hecho trascendental aconteció en Argentina el 3 de mayo de 2012, cuando el Parlamento sancionó la Ley 26.741, de “Soberanía Hidrocarbúrica de la República Argentina”. La misma, a los fines de garantizar “el desarrollo económico con equidad social”, declaró de interés público nacional las actividades de abastecimiento energético interno tales como la de explotación e industrialización de hidrocarburos en los diver-

sos segmentos de la industria. En este sentido, la ley también ordenó la expropiación del 51% del patrimonio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), primera empresa petrolera estatal del continente e insignia durante décadas de las funciones empresariales desempeñadas por el Estado argentino en su estrategia de desarrollo industrial. Así, esta ley buscó rectificar en Argentina uno de los cambios más profundos y silenciosos acontecido en América Latina en las últimas décadas respecto a la relación entre el desempeño económico de las empresas públicas, el flujo de inversiones extranjeras directas y la búsqueda del desarrollo económico. Este cambio estuvo relacionado con la transformación en la concepción de los recursos naturales, los cuales dejaron de ser considerados estratégicos para apalancar los procesos productivos y se transformaron en meros *commodities*, es decir, en simples mercancías exportables desacopladas de la dinámica productiva nacional.

El presente trabajo pretende discutir la *doxa* sostenida por la prédica neoliberal para América Latina, en general y Argentina, como caso particular, la cual afirma que para dinamizar las estrategias industriales de crecimiento económico de la región se debe profundizar la apertura comercial y permitir la masiva entrada de capitales extranjeros. A partir del estudio de caso de la transformación del mercado petrolero argentino en las últimas dos décadas, se pretende mostrar la correlación inversamente proporcional que existió entre el impacto de los flujos de inversión extranjera directa y las estrategias de desarrollo económico de largo plazo. Finalmente, se pondrá especial atención en el comportamiento de Repsol, como caso testigo de una prototípica forma de desempeño de la inversión extranjera directa en el país, y se reflexionará a partir de ese caso sobre la relación entre Estado, capital y desarrollo económico en América Latina.

* Sociólogo (Universidad de Buenos Aires-UBA), Magíster en Investigación Social (UBA) y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales (FSC-UBA). Becario doctoral del CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM). Profesor en las carreras de Sociología del IDAES-UNSAM y de la FCS-UBA.

1. INVERSIONES EXTRANJERAS EN ARGENTINA EN LOS AÑOS '90

1.1. Reformas estructurales y transformación petrolera

Tras la crisis hiperinflacionaria de 1989 se generó un acuerdo tácito respecto de la imperiosa necesidad de transformación estructural de la sociedad argentina y de sus principales instituciones, en base a los lineamientos del discurso neoliberal. Este (tácito) acuerdo a nivel internacional, reflejado en la *New Development Theory*¹ y en el Consenso de Washington (CW), puso énfasis en un diagnóstico muy crítico del “modelo populista de industrialización tardía sustitutiva”. Para el CW, este ciclo populista fue identificado como uno de los factores más perniciosos para el desarrollo de los países latinoamericanos en la medida en que los diferentes gobiernos de la región no previeron los costos macroeconómicos de las políticas redistributivas que implementaron. Desde esta perspectiva, el estancamiento de las economías latinoamericanas fue explicado por la persistente intervención estatal sobre la actividad privada, la cual obstruía “las políticas correctas de la gestión de las fuerzas de mercado”.

En este sentido, las reformas estructurales neoliberales cambiaron el escenario micro, meso y macroeconómico del país a partir de la *privatización del complejo económico estatal-privado*.² La venta de empresas de servicios públicos permitió que muchos de los más importantes agentes económicos locales participaran en la adquisición total o parcial de ellas. Al mismo tiempo, este proceso de transferencia “al mercado” de las actividades empresarias, que hasta ese momento eran llevadas a cabo por el Estado, garantizó posiciones concentradas y de *privilegio* para quienes se hicieron de las empresas públicas. Incluso, en muchos casos, la privatización del complejo económico garantizó altas tasas de rentabilidad en inversiones de escaso riesgo, dada la protección de la competencia externa sostenida por la intervención estatal, sobre todo en ciertos sectores

económicos estratégicos como petróleo, gas, siderurgia, automotrices, sistema jubilatorio mixto, telecomunicaciones, etc.³

En efecto, a comienzos de la década, se asentaron los lineamientos generales proclives a las reformas neoliberales, fundados en dos grandes leyes: la de Reforma del Estado (Ley 23.696) y la de Emergencia Económica (Ley 23.697). Mediante ambas leyes de 1989, se dictaminó la emergencia pública de las cuentas estatales, se finalizaron todo un conjunto de incentivos a la producción nacional y se habilitó la apertura del proceso privatizador de empresas públicas y la completa apertura económica (con excepción de unos pocos sectores estatalmente protegidos). También se llevó a cabo la desregulación financiera.

En relación al sector petrolero, una batería legislativa se ejecutó en los primeros meses de la asunción del presidente Carlos Menem (1989), a fin de avanzar en la completa desregulación sectorial. Fue a través de los decretos 1055-89, 1212-89, 1589-89 y 2778-90 que se reconvirtieron todos los contratos que las operadoras privadas tenían con YPF en concesiones de exploración; se liberaron los precios a los mecanismos de mercado (con efectividad a partir del primero de enero de 1991) y se habilitó la liberalización del comercio exterior, al posibilitar la libre importación y exportación de crudo y derivados. Asimismo, se le concedió a los privados la libre disponibilidad sobre los recursos obtenidos por la explotación de las áreas estatales en concesión y se dispuso la libre disponibilidad de hasta 70% de las divisas obtenidas de las exportaciones.

Esta agresiva reconversión del sector tuvo por objetivo desmonopolizarlo, a partir de la reducción de la participación de la empresa estatal YPF y del incremento de la participación de las empresas privadas, y promovió la “auto-regulación de mercado” de todos los indicadores de rendimiento económico del sector. En el discurso y en el trasfondo tanto de las medidas gubernamentales como de las presiones empresariales, existía una profunda credulidad en que los mecanismos de mercado eran los más acertados para una eficaz asignación de los recursos socialmente producidos. En esta dirección, se aspiraba a una masiva entrada de capitales que vinieran a revertir lo que el sector aportaba a los problemas históricamente identificados como obstáculos al desarrollo económico: la concentración económica de la oferta primaria y secundaria de petróleo, el estancamiento de las reservas por

1 A. Banerjee; P. Bardhan; P. Basu; R. Kanbur and D. Mookherjee: “New Directions in Development Economics: Theory or Empirics?”. BREAD, Working Paper No. 106, 2005.

2 Este concepto fue acuñado por el autor, y luego retomado por Pucciarelli (2004) y Castellani (2009), para representar las articulaciones que se expandieron durante la última dictadura militar entre las principales y más concentradas empresas privadas y un elenco selecto de funcionarios estatales que ocupaban posiciones estratégicas en áreas sensibles respecto de actividades económicas en mercados muy específicos (el siderúrgico, el petroquímico, el de obras de infraestructuras y el de privatización periférica de actividades de empresas estatales). Al respecto, ver: Esteban Serrani: *Reformas estructurales y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación de capital. El caso del mercado petrolero en Argentina (1988-1998)*. Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires, 2010 y Esteban Serrani y Ana Castellani: “Reformas estructurales y acumulación privilegiada de capital. El caso del mercado petrolero argentino durante los años noventa”, en Alfredo Pucciarelli (Coord.): *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires. Editorial Siglo XXI, 2011.

3 Daniel Azpiazu: *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires, Fundación OSDE, 2003 y Eduardo Basualdo: *Ensayos de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2006.

falta de inversión de riesgo, y el desajuste entre los precios nacionales e internacionales.⁴

Sin embargo, una de las transformaciones más trascendentes de este período se asoció con una nueva concepción resultante de la transformación integral del sector. Esta concepción estuvo mancomunada a una reconfiguración del petróleo y de los recursos naturales, en general, que pasaron de ser considerados “recursos estratégicos para el desarrollo económico y los procesos de industrialización” a ser considerados meros “*commodities*”, es decir, una simple mercancía exportable cuyo valor se rige por el mercado mundial y donde su explotación no está necesariamente acoplada al desarrollo productivo nacional. Es decir, la transformación de “*los hidrocarburos en commodities es inescindible de la expansión capitalista en su forma neoliberal, que aboga por un Estado mínimo, con mercados desregulados, empresas privatizadas, y por la creciente apropiación privada de los recursos naturales extraídos*”.⁵

1.2. ¿Qué inversión extranjera directa para qué desarrollo nacional?

La inversión extranjera directa como categoría específica de la cuenta financiera del balance de pagos, significó para el Estado argentino una importante fuente de financiamiento externo durante toda la década. Si bien hacia finales de los '80 había desaparecido el crédito externo y las grandes inversiones privadas en la economía doméstica, el nuevo escenario internacional de los años subsiguientes permitió la entrada de una extensa ola de inversiones en la economía nacional: entre 1992 y 2001 la inversión extranjera alcanzó los 76.446 millones de dólares (Tabla 1), significando un promedio de 4.684 millones en los primeros cinco años del período (1992-1996) y ascendiendo a un promedio de 10.604 millones en el siguiente lustro, mayoritariamente como consecuencia de la compra de YPF por parte de la empresa española, Repsol. Esta entrada masiva de recursos extranjeros se dio durante un proceso de profundos cambios en la estructura económica nacional, ya que desde 1992 hacia finales de la década, más del 40% de los flujos de inversión extranjera directa estuvo dirigido hacia el sector servicios.⁶ A su vez, la

industria petrolera, recibió poco más de un tercio de dichos flujos. De esta forma, el sector manufacturero quedó en tercer lugar con un 21,7%.⁷

Sin embargo, más allá de la importancia que tuvo este financiamiento externo para sostener el “experimento” de la convertibilidad cambiaria, ¿cuáles fueron, concretamente, los impactos de las inversiones de las empresas extranjeras en el proceso de transformación de las estrategias de desarrollo económico y desempeño empresario en el mercado petrolero?

La apertura comercial y la completa desregulación sectorial permitieron internacionalizar el mercado del crudo a partir de una fuerte actividad exportadora, sobre todo de las empresas del mercado primario. Pero la otra cara del proceso de apertura e “inserción global” estuvo rubricado por cómo se procesó el ingreso de la cuenta de inversión extranjera. Han sido tantos estudios los que lo han analizado, que no hace falta remarcar en demasía la estrecha relación existente entre el discurso pro-reforma neoliberal y la promesa de que éstas canalizarían una gran afluencia de inversiones del exterior.

Específicamente en el mercado petrolero, no es posible afirmar que el ingreso de capitales haya contribuido a mejorar su economía sustentable. Por ello, al analizar la dinámica de entrada de capitales al sector (y en contraposición al total recibido por el país) es posible distinguir dos sub-períodos que poseen características distintivas, factibles de ser explicadas a través de las particularidades del proceso de transformación del mercado, en su conjunto.

Inicialmente, un primer oleaje de entrada de inversiones extranjeras se dio durante los primeros años de transformación del mercado, luego del proceso de desregulación sectorial, del proceso de enajenación de activos de YPF, y de su privatización, después (1992-1996). En esos primeros cinco años, la inversión extranjera en el sector fue relativamente baja respecto del total recibido por el mercado petrolero durante todo el período: 3.482 millones de dólares; 15% de la inversión del período (Tabla 1). En su gran mayoría, esas inversiones estuvieron conformadas por empresas petroleras que llegaron a ocupar mercados protegidos y privilegiados, a partir de la compra de activos a precios convenientes durante la fragmentación y privatización de YPF.⁸ En este sentido, gran parte de las inversiones sobre el sector, tanto locales como extranjeras, fueron realizadas por las mismas em-

4 Serrani y Castellani, Ob.cit.

5 Ignacio Sabbatella: “Nueva YPF y fin del paradigma neoliberal”, en revista *Batalla de Ideas*, N° 3, 2012, p. 207.

6 “La inversión extranjera en el sector servicios estuvo incentivada por el programa de privatización de empresas estatales llevado a cabo durante los noventa. Electricidad, gas natural y agua recibieron más de 10% del total de la IED en todo el período, y un 30,9 % entre 1992 y 1994; a su vez, transporte y comunicaciones recibió un 8%”. Gabriel Bezchinsky, Marcelo Dinenzon, Luis Giussani et al.: *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*. Documento de proyecto CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, Buenos Aires, 2007, p. 12.

7 Idem.

8 Mariano A. Barrera: “Subexploración y sobreexplotación: La lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina”, en revista *Apuntes para el cambio*, N° 2, Buenos Aires, marzo-abril 2012, pp. 12-35.

presas que desde fines de los '70 participaron en las concesiones y privatizaciones periféricas.⁹

Pese al relativo poco interés despertado entre las empresas extranjeras durante los primeros años de la apertura y liberalización del mercado, tal situación cambió significativamente en los años siguientes. A partir de 1997 y hasta el 2001 tiene lugar una segunda entrada de inversiones extranjeras en el país, la cual aporta 53.023 millones de dólares, 69% del total de la inversión del período. En este sentido, en el lapso de estos años ingresó 87% de la inversión extranjera total para el mercado petrolero, representando un valor de 22.773 millones de dólares (Tabla 1). Sin embargo, gran parte de esa entrada de inversión extranjera se explica a través de un masivo movimiento

de fusiones y adquisiciones de empresas petroleras de capital nacional en manos de empresas extranjeras, sobre todo sostenido por el agresivo comportamiento de Repsol. Por ejemplo, las inversiones directas que realizó esa firma española a partir de la compra de paquetes accionarios de otras empresas representó aproximadamente unos 16.900 millones de dólares,¹⁰ que sumados a las inversiones de Amoco -tras la compra del 60% de Bidas en 1996- y la compra de Petrolera San Jorge a manos de Chevron en 1999 -por 1.100 millones de dólares- explican algo más de 19.000 millones de dólares; cerca del 85% del total de la inversión extranjera que ingresó en el mercado petrolero en el período 1997-2001.

Tabla 1. Inversiones extranjeras directas en el mercado petrolero y total país. Argentina, 1992-2001
(En millones de dólares y porcentajes)

Porcentaje de la IED sobre total por período						
IED	Incorporación de empresas locales post desregulación y privatización de YPF (1992-1996)		Aceleración de la extranjerización del mercado petrolero (1997-2001)		TOTAL (1992-2001)	
	Millones U\$S	Porcentajes	Millones U\$S	Porcentajes	Millones U\$S	Porcentajes
IED en petróleo	3.483	13%	22.733	87%	26.216	100%
IED total	23.423	31%	53.023	69%	76.446	100%
Petróleo/Total	15%	---	43%	---	34%	---

Fuente: Esteban Serrani: "Inversión y desarrollo en la paradójica transformación del mercado petrolero argentino", en *Papeles de Trabajo*, Año 4, N° 7, abril de 2011, pp. 189-213.

En efecto, la dinámica adoptada por los capitales ingresados sobre el mercado petrolero vía inversión extranjera directa no articuló un desarrollo económico sustentable del sector con el crecimiento de la apropiación de la renta petrolera por parte de los agentes privados. Esta situación se contrapone a la lógica retórica expuesta por los defensores de las recetas neoliberales y está a contra mano de la matriz adoptada por la orientación de la intervención económica estatal durante el gobierno de Carlos Menem y su continuidad

en el gobierno de "la Alianza", encabezado por Fernando de La Rúa (1999-2001). Los incentivos para la incorporación de inversión extranjera directa sobre el mercado petrolero estuvieron fuertemente ligados a sostener la consolidación del proceso de extranjerización del mercado y, sobre todo hacia finales de 1998 y principio de 1999, a la plena transferencia de YPF, empresa integrada verticalmente y con mayor posición dominante en el mercado, a un solo accionista: la multinacional española Repsol.

⁹ Esteban Serrani y Ana Castellani: "La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999" en *Revista H-Industria*, Año 4, N° 2, primer semestre de 2010 y Esteban Serrani, Ignacio Sabbatella y Mariano Barrera: *Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF*. Editorial Capital intelectual, Buenos Aires, 2012.

¹⁰ Principales inversiones de Repsol durante el período 1996-1999: 15.100 millones por la compra del 98,3% de YPF SA; 360 millones por el 37,7% de Astra; 500 millones de dólares para aumentar su participación en Mexpetrol argentina y quedarse con el 45% de Pluspetrol. Asimismo, 400 millones de dólares por el 100% de Eg3. Humberto Campodónico: *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, 2004.

2. INVERSIONES EN LOS 2000

2.1. Marco regulatorio en tensión: mayor presencia del Estado en una estructura normativa regida por la completa desregulación

Este esquema de completa liberalización funcionó sin fisuras hasta el 2002, año posterior a la mayor crisis experimentada por el país desde el *crack* del '29. Con la caída del tipo de cambio fijo (1 peso igual a 1 dólar) y la mega devaluación de enero de 2002, el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003) modificó el régimen institucional con una nueva ley de Emergencia Económica (25.561), la cual permitió “pesificar” los precios internos del petróleo y de los combustibles, desacoplándolos de la evolución de los precios internacionales en dólares, hecho que contradujo lo sucedido durante toda la década precedente. Al mismo tiempo, con el Decreto 310-02 se volvieron a establecer derechos a la exportación (*retenciones*) del 20% sobre el precio internacional del crudo y del 5% para los productos refinados que salieran del país. Este gravamen sería profundizado varias veces durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007): primero, en mayo de 2004 cuando se elevó el gravamen al 25% (Resolución 337-2004) y, luego, en agosto del mismo año al volver “móviles” las retenciones, pudiéndose agregar al 25% fijo, alícuotas variables de entre 3 y 20%, dependiendo si los precios internacionales estuvieran entre 32 y 45 dólares el barril (Resolución 532-2004), hasta un máximo de retención del 45% del precio de exportación.¹¹

Asimismo, el gobierno kirchnerista propició la participación estatal en las actividades productivas de la industria petrolera, dando origen en diciembre de 2004 a Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) mediante la Ley 25.943. A ENARSA fue otorgada la titularidad de los permisos de exploración y concesiones de explotación de todos los bloques *offshore* del país que no estuvieran adjudicados a la fecha de su creación, con la finalidad de atraer inversiones de riesgo que se asociaran estratégicamente con la nueva empresa estatal. Según información de la empresa, hasta fines de 2010 se habían constituido tres consorcios para exploración petrolera *offshore* que, sin embargo, aún no han logrado su principal cometido: ampliar la dotación de reservas probadas de hidrocarburos.¹²

Luego de que en 2006 el Estado Nacional conviniere con las provincias propietarias de los yacimientos petroleros el “Acuerdo Federal de hidro-

carburos” el cual se terminó plasmando en la Ley 26.197 (conocida como “ley corta”),¹³ en noviembre de 2007 el Estado Nacional modificó nuevamente el sistema de retenciones a las exportaciones,¹⁴ estableciendo que las empresas recibirían como máximo 42 dólares por barril tanto para la exportación como para la venta en el mercado interno, quedando la diferencia por encima de ese precio para el Estado.

En el marco del sostenido agotamiento de las reservas, del declinamiento de la producción y del estancamiento de la refinación, con la llegada de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia (2007-2011), se lanzó un programa de incentivos fiscales para las empresas privadas operadoras del mercado local: el programa *Petróleo Plus* y *Refino Plus*.¹⁵ Con estos programas se otorgan certificados de créditos fiscal transferibles y aplicables al pago de retenciones para aquellas empresas que logran ampliar la dotación de reservas, la producción y refinación, producto de la exploración y explotación de nuevos yacimientos.

Sin embargo, el intento del Estado Nacional por organizar la industria a través de una nueva estructura fiscal (desacople de los precios internos con los internacionales buscando la autosuficiencia petrolera) y de participar productivamente a través de ENARSA, no sólo no ha dado resultados positivos, sino que volvió aún más visible el problema estructural de este sector: la falta de inversiones de riesgo y las estrategias cortoplacistas de acumulación de capital desarrolladas por el oligopolio de empresas privadas que controlaron el sector desde la venta de YPF en 1993 hasta el 2012, año de expropiación estatal de aquella empresa.

En este marco, hacia finales de 2011, a los pocos días del segundo mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, se anularon los decretos que permitían la liquidación de hasta el 70% de las divisas obtenidas por las petroleras privadas como producto de sus exportaciones. En esa dirección, la presión estatal sobre la depredatoria actuación de las petroleras del sector se haría sentir, al igual que la presión de las importaciones energéticas sobre las cuentas externas estatales, que llegaron a representar cerca de 11,000 millones de dólares a finales de 2011, un monto similar al superávit comercial de todo ese año. En este sentido, en mayo de 2012 se sancionó con amplias mayorías en ambas cámaras parlamentarias la Ley 26.741 de “Soberanía Hidrocarburífera”. En tal ley se rescata el carácter estratégico de la explotación de los recursos naturales para el desarrollo económico na-

¹¹ Humberto Campodónico: *Gestión de la industria petrolera en período de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina*. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, 2009.

¹² Esteban Serrani: “América Latina y su política petrolera frente a las últimas tendencias internacionales. Perspectivas regionales a partir del análisis de Brasil y Argentina”, en revista *Foro Internacional*, Vol. 53, N° 1 (211), El Colegio de México, México, enero-marzo de 2013, pp. 182-213.

¹³ Transfiriéndole todos los permisos, concesiones y contratos aprobados por el Estado Nacional.

¹⁴ Mediante la resolución 394/2007.

¹⁵ Decreto 2014/2008.

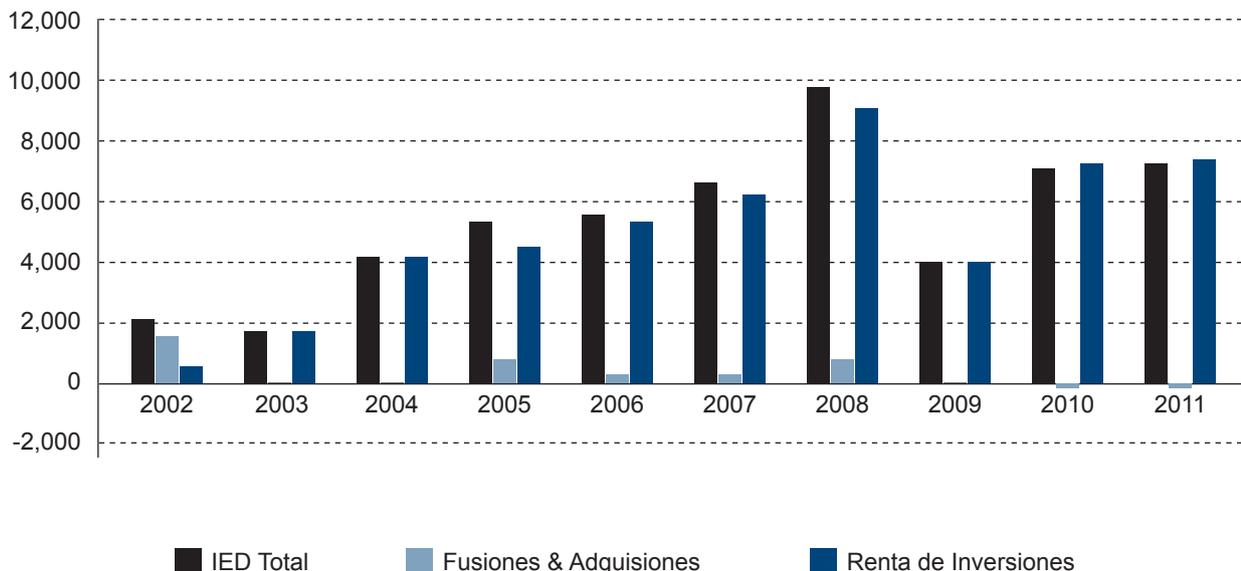
cional, con especial acento en los hidrocarburos, declarándolos de “interés público”. También por medio de esa ley se expropia el 51% de las acciones de YPF, todas en dominio de la multinacional española Repsol. Asimismo, meses más tarde se sanciona el Decreto 1277-12, donde se reglamenta el dicho “interés público”, habilitando al Estado Nacional a contar con información constante de los operadores privados, a monitorear planes de inversiones de las petroleras privadas, como así también a regular precios internos de los derivados del petróleo (derogando la batería de decretos neoliberales del menemismo).

2.2. Cambio de perfil en la inversión extranjera directa.

El comienzo de la nueva década ha traído un cambio sustancial en el perfil y destino de las principales inversiones directas sobre la economía nacional. Entre 2002 y 2011, Argentina recibió un total de 53.242 millones dólares, lo que significa un promedio anual de 5.677 millones (Gráfica 1). Sin embargo, la cifra que merece destacarse es que, si no se consideran las operaciones de fu-

siones y adquisiciones de empresas, el promedio anual se mantiene estable durante los nueve años en consideración, ya que en promedio ingresaron al país 5.480 millones de dólares (Gráfica 1); en claro contraste con la dinámica de la inversión extranjera directa durante la década anterior. Si bien, a escala regional, la participación de Argentina en la entrada de inversión extranjera es baja (sólo explica 4,7% del flujo de capital que recibió la región en 2011), el cambio sustantivo en el perfil y destino de las inversiones muestra una diferencia notable con la dinámica registrada durante los años noventa. Durante esa década, los flujos de inversión estaban impulsados por el proceso de privatizaciones y de adquisiciones de las grandes empresas de capital nacional; por el contrario, a lo largo de los últimos nueve años se observó una mejora en la calidad de esos desembolsos en sintonía con el sostenido proceso de crecimiento económico interno. Según información propiciada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio internacional y Culto de Argentina, desde 2003 en adelante, el 96% de los flujos de inversión extranjera directa fue destinado a nuevos emprendimientos; por el contrario, en la década del noventa, el 57% se destinó a compra de empresas.

Gráfica 1. Inversión extranjera directa que ingresó a Argentina total, y también organizada según montos destinados a adquisiciones y fusiones y resto de inversiones, 2002-2011
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio internacional y Culto, Argentina.

En la nueva década, descontando las grandes operaciones llevadas adelante por las multinacionales Repsol, Chevron y Amoco entre 1999 y 2001, se han dado muy pocas nuevas inversiones extranjeras de magnitud en el sector. Vale la pena destacar cuatro. En primer lugar, la compra por parte de PETROBRAS del 59% de las acciones de la última gran petrolera nacional, PECOM, por un monto de 1.128 millones de dólares. La segunda fue la compra por parte de la norteamericana Oxy de los activos que tenía en el país otra empresa norteamericana, Vintage Oil Argentina, por la cual pagó un total de 1.660 millones de dólares, en representación de los 217 millones de barriles que correspondían a la filial local. La tercera, fue la compra que la petrolera estadounidense Apache, que apenas tenía negocios petroleros en el país, hizo de su compatriota Pioneer Natural Resources, en 675 millones de dólares. Finalmente, la compra que también hizo Apache de PAF en 2006.¹⁶

Estas cuatro compras, realizadas entre 2002 y 2006, supusieron un total de 3.700 millones de dólares y tienen una particularidad central para entender la dinámica de acumulación de capital de las empresas privadas de esta industria, como así también su profundización. De las cuatro grandes adquisiciones y fusiones que se hicieron en los 2000 en la industria petrolera nacional, sólo una estuvo dada entre un residente y un no residente, a saber: PECOM y PETROBRAS. Es decir, el movimiento de capital local, la capacidad de generar ahorro interno y la sujeción a las disposiciones jurídicas y fiscales nacionales sólo tuvieron lugar en una de las cuatro transacciones mencionadas, ya que las demás operaciones de compra-venta fueron realizadas entre empresas cuyas casas matrices no tenían residencia en Argentina.

En este sentido, el proceso de profundización de la extranjerización vía adquisiciones de empresas nacionales y también las transacciones de agentes económicos no residentes en la economía nacional, proporcionan elementos interpretativos respecto a las estrategias de corto plazo desplegadas por el oligopolio extranjero privado de la industria petrolera para lograr una rápida y cuantiosa acumulación privilegiada de capital.

3. LA INDUSTRIA PETROLERA: RENTAS DE PRIVILEGIO Y DEPREDAIÓN DE RECURSOS NATURALES

3.1 Extracción, reservas y el legado de la desregulación neoliberal.

Con particular atención en las últimas dos décadas, ha sido muy fuerte la presión que la ecuación energética nacional ha puesto sobre la explotación intensiva de los recursos no renovables (hidrocarburos). La completa desregulación y liberalización sectorial petrolera impulsó la sobre-explotación de los *stocks* de petróleo “conocido”, en virtud de las inversiones de riesgo que durante décadas el Estado Nacional había desarrollado a través de su empresa, YPF. Esta situación propició alcanzar el *peak oil*¹⁷ de la historia nacional en 1998, acompañando las estrategias de acumulación empresarias que profundizarían el legado neoliberal como *core bussines* de su acción empresaria, al buscar ampliar los privilegios obtenidos de las reformas: maximización de las utilidades por la vía de la concentración en las actividades más rentables de la industria con una estimación-percepción de riesgo muy baja. Esta estructura de la acción empresaria, acompañada por la constitución oligopólica de la oferta primaria y secundaria, mostraría un profundo deterioro y un persistente declive del conjunto de los indicadores de rendimiento económico durante la siguiente década.

En primer lugar, durante los '90, la extracción de crudo tuvo un fuerte aumento, aprovechando la libre disponibilidad que permitía a las empresas definir si lo direccionaban al mercado interno o lo conformaban como un saldo exportador (el cual contaba con la chance de dejar en el exterior hasta el 70% de las divisas obtenidas por tales operaciones). Este proceso de incremento sostenido de la extracción tuvo su pico máximo en 1998, año a partir del cual la extracción de petróleo fue cayendo sostenidamente, marcando en 2008 un retroceso del 26% respecto de aquel año; incluso la sistemática tendencia decreciente de rendimiento del crudo producido internamente solamente fue interrumpida en el 2001, cuando se extrajo 1.3 millones de metros cúbicos más que el año inmediatamente anterior (Gráfica 2).

En la misma línea, si bien la extracción subió en los primeros años de pos-desregulación sectorial, las reservas no acompañaron tal rendimiento durante los '90, mostrando una caída sostenida del horizonte de reservas, estimado en catorce años antes de las reformas, el cual llegó a ser de 8.4 en 1998 (año de mayor rendimiento del sector). Asimismo, las reservas probadas de petróleo mostraron una pérdida del 24% en el 2011 en relación al año del *peak oil*, con una tendencia decreciente ininterrumpida desde 1999. Incluso, esta estrategia de exfoliación de los recursos hidrocarburos por las empresas privadas del sector muestra una pérdida de -56 millones de metros cúbicos de reservas entre 1980 y 2011, o

16 Gabriel Bezchinsky, et.al.: Ob.cit, 2007.

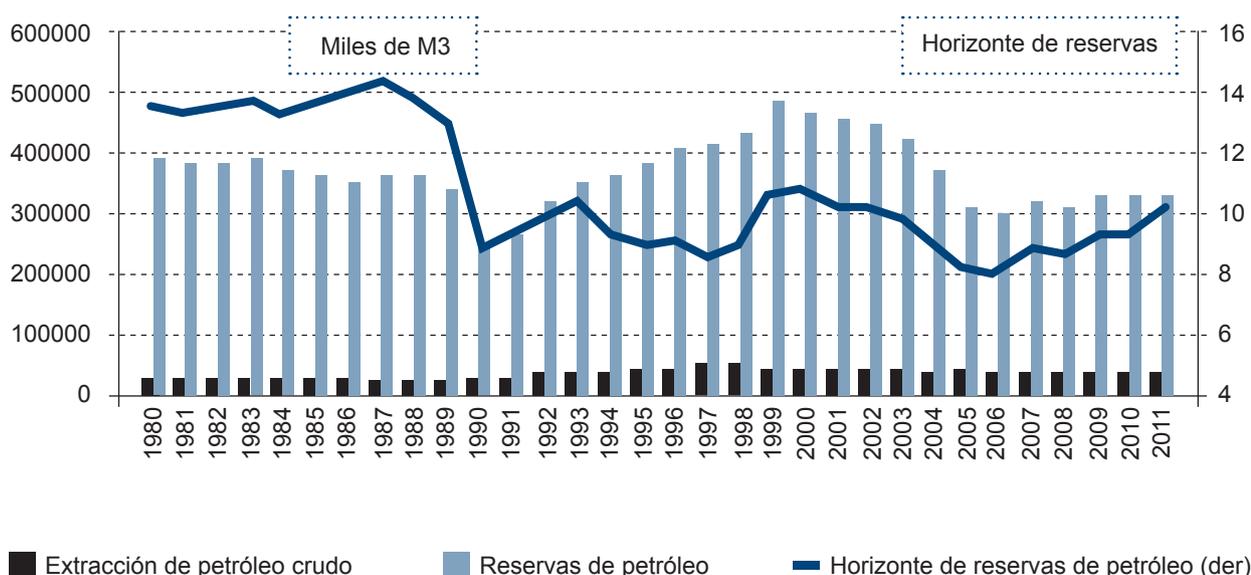
17 Se entiende por *peak oil* al período donde la curva de producción llega a su tasa máxima de extracción y, a partir de la cual, la producción de petróleo comienza en un declive indetenible.

una de -102 millones de metros cúbicos, si tomamos en consideración el período que comprende el año de mayor productividad del mercado hasta 2011 (Gráfica 2).

Asimismo, cuando se analiza en el largo plazo la dinámica de extracción del sector, queda en evidencia la estrategia cortoplacista que las reformas habilitaron y que fueron desplegadas por el oligopolio privado: mientras que la extracción de crudo aumentó 27% entre 1988 y 2011, las reservas cayeron 8% para el mismo período (Gráfica 2), evi-

denciando el desacople interno entre el ritmo de la extracción (y las exportaciones) respecto al ritmo de reposición de las reservas, que es fruto de (o la falta de) esfuerzo exploratorio. De esta manera, si en 1988 existía un horizonte de reservas de casi catorce años, para 1998 éste había caído cinco años, situación que luego de un repunte a inicios del siglo XXI (acompañada de una caída de la demanda interna) se estabilizaría en un horizonte cercano a los nueve años de reservas, hacia el final del período.

Gráfica 2. Total extracción de petrolero crudo, reservas comprobadas y horizontes de reservas. Argentina, 1980-2011 (en miles de metros cúbicos)



Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por la Secretaría de Energía de Argentina.

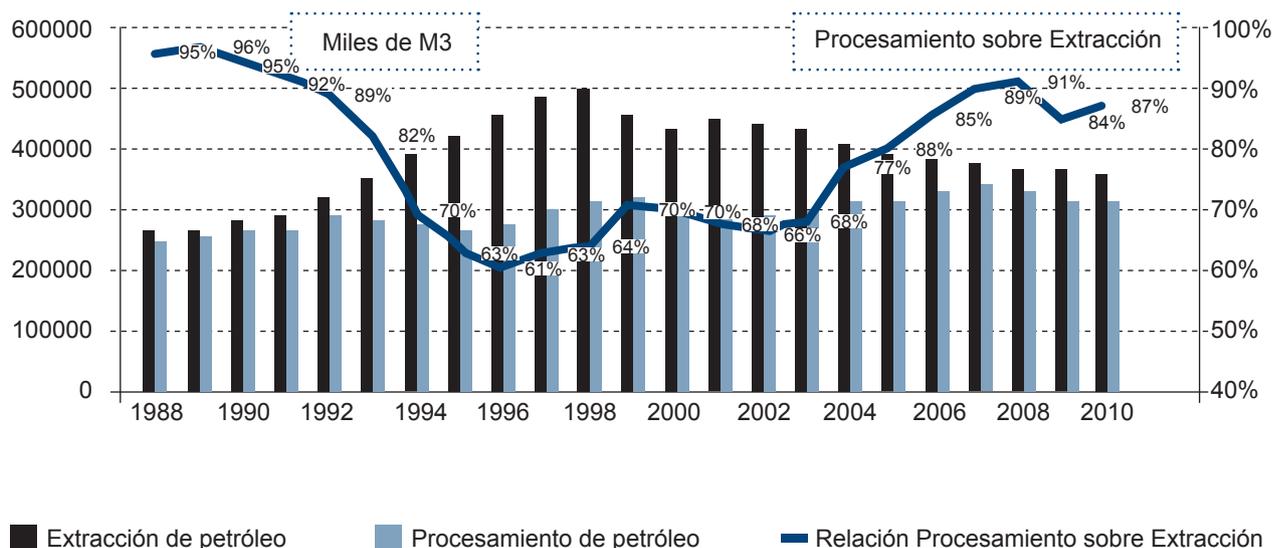
En esta misma dirección, el incremento de la extracción de crudo de los '90 se vio atemperado en los años posteriores al *peak oil* de 1998, en relación a tres grandes procesos: en primer lugar, la caída de las reservas; en segundo lugar, el aumento del consumo interno de petróleo y, en tercer lugar, una mayor regulación (económica) estatal sobre las ganancias extraordinarias derivadas de las exportaciones.

En efecto, aún con una deficiente regulación durante el alfonsinismo y habiendo sido colonizada por intereses corporativos,¹⁸ la Secretaría de Energía logró armonizar el ritmo de la extracción con el

consumo interno, ya que la relación entre procesamiento interno de crudo y la extracción llegó a 95% en 1988 (Gráfica 3). Durante los primeros años de la desregulación sectorial, la búsqueda de saldos exportables, como estrategia de acumulación privilegiada de capital de las fracciones concentradas del capital petrolero interno, logró desacoplar los ritmos internos: la extracción, en franco desarrollo, en un contexto de un parque de refinación interno estancado llegaba a representar, a finales de la década, el 70% de refinación del total producido (Gráfica 3).

¹⁸ Esteban Serrani: "Reformas estructurales y connivencia estatal-empresarial en el sector petrolero argentino", en Ana Castellani (Coord.): Recursos públicos e intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación, Argentina 1966-2003. Buenos Aires, UNSAM-Edita, 2012.

Gráfica 3. Evolución de la extracción y el procesamiento de petróleo crudo, y relación del total procesado sobre el extraído. Argentina, 1988-2010 (en miles de metros cúbicos)



Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por la Secretaría de Energía de Argentina.

La recuperación económica producida desde el 2003 en adelante, buscó desacoplar los precios domésticos de la evolución de los internacionales. Al mismo tiempo, se destinaron mayores recursos energéticos al mercado interno para acompañar el desarrollo agroindustrial nacional, la evolución del crecimiento del producto interno y la actividad económica. Esto se evidencia en la recuperación, desde el 2002 en adelante, del porcentaje de crudo refinado internamente, sostenido por la fuerte demanda interna y las fuertes regulaciones estatales a partir de las retenciones a las exportaciones. Sin embargo, esta mayor presencia estatal no logra impulsar inversiones hundidas para la ampliación de la capacidad de refinación.¹⁹

3.2. Sobre-explotación y agotamiento de la “capacidad instalada”: el corto plazo como estrategia de acumulación de largo plazo

Paradójicamente, la organización institucional de la industria petrolera nacional, basada en un sistema de completa desregulación y liberalización comercial para determinar cuotas de mercado, stocks de extracción, refinación y comercialización y la estructura de costos y precios a lo largo de toda la cadena productiva, no tuvo los resulta-

dos esperados. Todas esas medidas han llevado a un sistema que por falla o ausencia de una eficaz regulación estatal, no logró presionar-empujar-incentivar al oligopolio privado que administra la industria para que realizara inversiones, como así tampoco permitió disponer de una visión estratégica de largo plazo. Esta situación expresa la evolución de la inversión en exploración a partir de una mirada de largo plazo, es decir, a partir de una comparación entre la última década de predominio estatal (1981-1990), el período con posterioridad a las reformas estructurales y especialmente a partir de la desregulación sectorial (1991-1998) y el siguiente decenio, post *peak oil* (1999-2008).

Tabla 2. Total de pozos en exploración por períodos. Argentina, 1981-2008

Período	Total pozos	Promedio anual
La década anterior a la desregulación 1981-1990	1260	116
Desde la desregulación sectorial hasta el <i>peak oil</i> 1991-1998	824	103
La década posterior al <i>peak oil</i> 1999-2008	427	43

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por la Secretaría de Energía de Argentina.

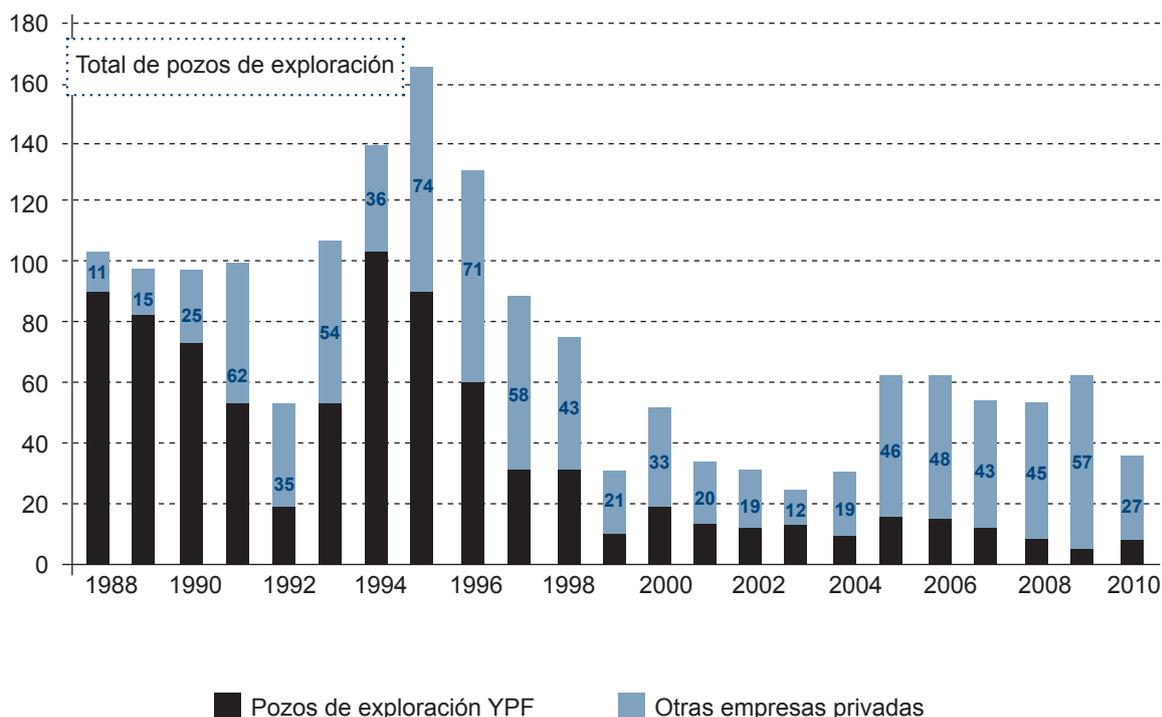
¹⁹ Esteban Serrani e Ignacio Sabbatella: “A 20 años de la privatización de YPF. Balance y perspectivas”, en revista *Voces en el Fénix*, Año II, N° 10, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, octubre de 2011, pp. 6-16.

Sin lugar a dudas, la hipótesis de que el oligopolio privado desplegó estrategias de maximización de utilidades centradas en políticas de *corto plazo* como estrategia de acumulación de *largo plazo* queda rotundamente probada cuando se constata la caída sistemática de los pozos explorados con posterioridad a las reformas, y aún más con el fuerte deterioro de la inversión en exploración luego del *peak oil*. Si en la década del '80 éstos promediaban los 116 (1.260 pozos en total), en los '90, en pleno auge de reformas neoliberales, los mismos cayeron a un promedio de 103 (824 en total), contra apenas 45 en promedio entre 1999 y 2008 (456 en total) (Tabla 2).

En este sentido, no caben dudas respecto a que el oligopolio de empresas privadas destinó su esquivo esfuerzo exploratorio a inversiones que supusieran un bajo nivel de riesgo, avanzando en las áreas que tuvieran reservas probadas (muchas de ellas descubiertas por la inversión realizada por YPF mientras era una Sociedad del Estado). Si bien es cierto que durante los años inmediatamente posteriores a las reformas y a la privatización de YPF, los pozos explorados tuvieron un gran desarrollo, incluso mejor que el del

período con predominio estatal de los '80, a partir de 1996 se evidencia una caída sostenida de la inversión privada en exploración (Gráfica 4). Asimismo, desde el *peak oil* en adelante, y con la caída de la tasa de rentabilidad interna por la crisis de la convertibilidad desde 1998 y la crisis financiera-petrolera de fines de los '90, se evidencia internamente una caída muy profunda de la inversión en exploración entre 1999 y 2004, el período más crítico respecto a la inversión petrolera de riesgo de las últimas tres décadas (Gráfica 4). En ese último período, sobresale el hecho que desde la entrada de Repsol al control de YPF en 1999, esta empresa que fuera dominante e impulsara la inversión de riesgo durante todo el período tardío de industrialización sustitutiva dejó de ser quien siguiera impulsando las perspectivas estratégicas de la industria. Desde que Repsol entrara en YPF, su inversión en exploración cayó sistemáticamente a niveles risiblemente bajos respecto no sólo respecto a los '80, sino también a los '90 (hasta por lo menos 1995); si en 1988 explicaba cerca del 90% de los pozos explorados y en 1998 había caído al 50%, para 2008 esta empresa solo explicaba uno de cada cinco pozos explorados en el país (20%) (Gráfica 4).

Gráfica 4. Total de pozos en exploración de YPF y del resto de las empresas del sector. Argentina, 1988-2010



Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por la Secretaría de Energía de Argentina.

4. EL ESEMPEÑO DE REPSOL EN ARGENTINA

El análisis de la *performance* de la empresa más indicativa del mercado petrolero nacional, sea en términos de cuotas de mercado o por su valor simbólico al haber comprado la empresa de bandera, permite comprender y explicar parte central del núcleo de acumulación privilegiada que el oligopolio petrolero llevó adelante en la fase descendente del sector, medida ésta en términos de indicadores de rendimiento económico. En efecto, reposar la atención sobre el caso de Repsol, solo pretende seguir aportando evidencia respecto a cómo el oligopolio petrolero que emergió como consecuencia de las reformas neoliberales pudo sostenerse como uno de los sectores de actividad más rentables y con mayor volumen de negocios en la economía argentina aun durante un período de trece años (1999-2011) en que el conjunto mayoritario de los indicadores del sector, sea en términos de extracción, reservas, exportaciones y precios, fue desmejorándose en el tiempo.²⁰

Cuando en 1999 Repsol compró la totalidad del paquete accionario de YPF, pudo integrar un *stock* sustancial de reservas de petróleo que le permitió no sólo integrarse verticalmente con solvencia, al equilibrar sus negocios tanto en el mercado primario como en el secundario, sino también ubicarse como una de las diez petroleras más grandes del mundo en términos de reservas y capitalización de mercado (vía endeudamiento externo).²¹

Sin embargo, el arribo de la empresa española significó un agresivo plan de reestructuración de activos estratégicos y un conjunto de desinversiones programadas a fin de capitalizar a Repsol (España) (una empresa que se había vuelto tan significativa como endeudada) en desmedro de las empresas que ahora controlaba alrededor del mundo. A partir del análisis de los balances de YPF desde 1999 en adelante, es posible afirmar que ésta desarrolló dos grandes mecanismos de capitalización vía desinversión programada de activos que la empresa consideraba “no estratégicos”. El primero fue la transferencia de activos desde las empresas controladas hacia su casa matriz; el segundo, fue la venta de activos a terceros, la cual terminaría significando ingresos por 3.500 millones de dólares para la empresa española.

²⁰ Andrés Wainer; “Más allá del consejo monetario: grandes empresas”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 164 (42), Universidad Autónoma de México, enero-marzo de 2011, pp. 99-126.

²¹ El entramado empresario que conforma el paquete accionario de Repsol España le permitió acceder a una facilidad crediticia de 15.500 millones de dólares para la compra de YPF, que fueron ofrecidos por un consorcio de entidades financieras, muchas de ellas accionistas de la propia empresa española, como el BBVA y *La Caixa*, pero también otros como Goldman Sachs, Merrill Lynch, Citigroup y la Unión de Bancos Suizos.

Respecto al primer mecanismo, rápidamente entre 1999 y 2001, YPF-Repsol logró transferir a su casa matriz española las participaciones que YPF tenía en Perú (YPF-Perú y Refinadores del Perú), en Brasil (YPF-Brasil SA) como también en Ecuador y Colombia, por un total aproximado de 535 millones de dólares. Asimismo, Repsol pasó a disponer de los activos que YPF tenía en Venezuela a través de Maxus-Venezuela y de Maxus-Guarapiche, por un total de 70 millones de dólares. Finalmente, en 2002 se transfirió a Repsol las inversiones de YPF en Bolivia (en Andina y Maxus-Bolivia), por un total de casi 900 millones de dólares.

Respecto al segundo mecanismo, en el 2001 Repsol se deshizo de la participación que YPF tenía en Crescendo Resources L.P, una empresa norteamericana que producía gas, logrando obtener unos 624 millones de dólares extras. También se vendieron las acciones que YPF tenía en Chile (las de Oleoducto Trasandino Argentina y Oleoducto Trasandino Chile) por 66 millones de dólares, y Repsol también se deshizo de las acciones que YPF Internacional tenía en Canadá (al vender BitchPetroleum Corporation a la rusa Lukoil) y en Indonesia (al desprenderse primero de sus participaciones minoritarias como YPF-Blora, YPF-Maxus Southeast Sumatra, YPF-Java Baratlaut, YPF-Madura Barat, YPF-Poleng y PT-IIAPCO Services, para terminar vendiendo en el 2003 YPF-Indonesia, por 139 millones). En Argentina, primero vendió la participación de YPF en Electricidad Argentina S.A, para luego transferir las inversiones de Eg3 (activos cedidos a PETROBRAS), de PBB Poli sur S.A. y de Petroken Petroquímica Ensenada S.A.

Ambos mecanismos produjeron una merma en la capitalización de YPF y un repliegue de su estrategia de inserción internacional (expandida durante los '90, cuando la gestión del ex presidente de la compañía, José Estenssoro) a los límites del mercado nacional. En este sentido, se explica la estrategia detrás de una empresa “esquilada”. A través de YPF, Repsol desarrolló una estrategia de sobreexplotación de los recursos naturales como mecanismo de acumulación de capital en Argentina, desplegada por parte de su capital transnacional. En términos concretos, esta estrategia se traduce en cifras contundentes.

En relación a la extracción petrolera, entre 1999 y 2008, la misma cayó 9.049 miles de metros cúbicos, mientras que durante el mismo período la extracción de YPF sufrió una caída de 9.599 miles de metros cúbicos (-43%). Es decir, YPF explica el “106”% de la caída general de la extracción de toda la industria para el período en análisis.

En cuanto a la acumulación de reservas de petróleo, YPF tuvo una caída de 146.010 miles de metros cúbicos de reserva probadas entre 1999 y

2008 (de 212.641 mil a 66.631 mil metros cúbicos), lo que significa una disminución de sus stocks del 69%, mientras que el total de la industria presentó una pérdida de 172.240 metros cúbicos de reservas (de 488.280 mil a 316.040 mil metros cúbicos), que significa una caída del 35%. De ese total que ha caído el *stock* de reservas de petróleo crudo argentino, YPF explica el 61%. Inclusive, resulta llamativo el desempeño que YPF ha tenido en uno de los megayacimientos más importantes del país, Loma La Lata, perteneciente a la Cuenca Neuquina. Si en 1999 disponía de un *stock* de 18.800 mil metros cúbicos de reservas, tras una caída del 83%, en 2008 tan sólo presentó 3.140 mil metros cúbicos de reservas de crudo. Seguramente, la maduración del yacimiento podría explicar parte de esa merma, pero si ésta no estuviera asociada a la estrategia de acumulación de corto plazo desplegada por YPF, mediante la cual se extraía crudo a mayor velocidad de la que se iban reponiendo las reservas, no podría explicarse tamaña pérdida de rendimiento del megayacimiento.

Asociado a estos procesos, y como se explicara anteriormente, la inversión en exploración de YPF fue, en promedio, de 12,1 pozos, desde 1999 hasta 2008, mientras que el promedio anual de pozos explorados por YPF SE durante la década de los '80 fue de 110.

Finalmente, los saltos importadores de YPF significaron un costo muy alto en cuanto a la erosión sobre el superávit del balance comercial petrolero (y también sobre el balance energético y general, que se evidenciaría con mayor crudeza años más tarde). La estadística oficial de la Secretaría de Energía muestra que en 1988 YPF no importaba productos petroleros pero que para 1999 ya importaba 0.087 mil metros cúbicos por un valor de 2.781.317 dólares y que para el 2008 las cifras darían un salto sorprendente, ya que las importaciones pasaron a ser de 558 mil metros cúbicos, significando un total de 540 millones de dólares, es decir, un 46% del total importado por Argentina en aquel año.

En efecto, la empresa petrolera más importante del país desarrolló una desinversión programada sobre la extracción y la exploración, produciendo una reducción considerable del horizonte de reservas no sólo de su empresa, sino también del mercado en su conjunto. Gran parte de su estrategia se centró entonces en consolidarse en los segmentos más rentables de la industria, como ser las ventas de combustibles líquidos al mercado interno, especialmente las más caras (como las naftas premium y el gasoil), apoyándose en su posición dominante, ya que en ambas naftas YPF explica al menos el 50% de las ventas totales. Esta condición estructural le permitió pujar consistentemente por un aumento escalonado de precios (que fue

logrando aunque desacoplado de los internacionales), impulsado por el aumento de los costos de refinación cuyo origen se remonta a las cada vez más sostenidas importaciones y al deterioro de la extracción interna.

5. CONCLUSIONES: ¿QUÉ INVERSIONES PARA QUÉ DESARROLLO?

En el presente trabajo se ha mostrado a través del análisis de un caso testigo, la falaz relación realizada por la *doxa* neoliberal, que afirma a la salida de la década de los '80 que sólo era posible dinamizar las estrategias industriales de crecimiento económico de América Latina si se profundizaba la apertura comercial y se permitía la masiva entrada de capitales extranjeros.

Por el lado de las inversiones extranjeras directas, los '90 marcan que la gran afluencia estuvo sostenida por la "ventana de oportunidades económicas" abierta a raíz del profundo proceso de privatizaciones de empresas estatales, sobre todo de servicios públicos, y por la compra y adquisiciones de empresas de capital nacional. En la década siguiente, si bien se sostuvo la entrada de capitales, lejos quedó el país de los *stocks* recibidos por la región; pero sí se evidenció un cambio en el perfil y destino de las mismas, sobre todo consignadas a ampliar inversiones productivas.

Cuando se analiza en concreto el desempeño de las inversiones extranjeras en un sector sensible para el desarrollo productivo nacional, como es el petrolero, éste permite visualizar cuales han sido las estrategias desarrolladas por el oligopolio de empresas privadas (mayoritariamente extranjeras con preponderancia de Repsol, empresa de capital español) que emergió dominante luego de las reformas estructurales desarrolladas durante los '90.

La nueva concepción del petróleo, convertido en un simple *commodity*, desacoplado del proceso económico interno y acompañado de una total liberalización comercial y desregulación sectorial, habilitó un proceso inverso del que venía a resolver: produjo una fuerte caída de la extracción, de las reservas probadas, de los horizontes de preservación del sector, de la inversión exploratoria de riesgo y amplió la concentración de mercado constituyendo un oligopolio de empresas privadas.

En efecto, las empresas extranjeras han sobre-explotado el *stock* de reservas conocidos, han desinvertido sistemáticamente en las áreas de mayor riesgo, situación que propició una reducción de la frontera hidrocarburífera de país (limitada a la expansión realizada por las inversiones de YPF

mientras fue estatal), y apoyó estrategias de acumulación de capital de corto plazo, en detrimento de la sustentabilidad de la extracción de este recurso natural no renovable. En definitiva, las medidas tomadas por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a partir de la ley de soberanía hidrocarburífera, mediante la cual se expropió el 51% de las acciones de YPF, y también las medidas de mayor control sobre inversiones y precios que dispone el decreto 1277-12, reabren el debate sobre la necesidad de que este sector, vital para el desarrollo industrial de toda sociedad, se ponga al servicio de los intereses nacionales y desaliente o desarme las estrategias de acumulación privilegiada de capital, desplegadas por el oligopolio de empresas privadas desde las reformas estructurales en adelante. Asimismo, esta nueva etapa plantea la indispensable necesidad de formular e implementar estrategias de extracción orientadas a una sostenibilidad tanto económica como social y medio ambiental.



Adenda ALOP:

El gobierno español condenó la nacionalización de YPF de modo rotundo interpretando la decisión como un gesto de hostilidad hacia su país y anunció “medidas claras y contundentes” contra la Argentina. En tal sentido, las autoridades españolas parecieron inicialmente estar resueltas a buscar implementar medidas de retaliación con el apoyo de la UE y otros aliados. España tuvo esperanzas en lo que pudiera obrar el Consejo Europeo, sin considerar que en verdad es bien poco lo que puede hacer Bruselas frente a este conflicto, puesto que la UE carece de un marco jurídico facultativo y de instrumentos para hacerse parte en caso de que alguno de sus socios se vea afectado en materia de inversiones. Por lo mismo, si la UE hubiera llegado a tomar alguna iniciativa, esta sólo hubiera tenido que ver con la esfera diplomática, y podría haber sido relativamente eficiente o resultar enteramente simbólica e inocua.

El contencioso planteado se trata, en efecto, de una cuestión de carácter estrictamente bilateral entre España y Argentina, la cual podría encontrar su espacio de tratamiento en el marco del Tratado de Protección de Inversiones vigente entre ambos países. Por esta razón, y ante la no obtención de medidas por parte de la UE, Repsol anunció que podría recurrir a otras instancias internacionales para obtener compensaciones financieras de parte del gobierno argentino.

Y en efecto, a comienzos del mes de diciembre 2012 Repsol demandó al Estado argentino por la

expropiación del 51% de las acciones de YPF ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial. En el escrito presentado ante el tribunal del Banco Mundial, la multinacional afirma que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner violó el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado entre España y Argentina el 3 de octubre de 1991. Hasta que se concretó la nacionalización, Repsol era el máximo accionista de YPF, con el 57,4% del capital, una participación que su presidente, Antonio Brufau, valoró en 10.500 millones de dólares. Sin embargo, en la demanda presentada por Repsol ante el CIADI por ahora no hay cifras. La petrolera aclaró que precisará el monto a reclamar en concepto de compensación en los escritos que presentará en el CIADI una vez que este proceda al registro de la solicitud y se constituya el tribunal de arbitraje, lo que puede llevar de tres a seis meses.

Repsol sostiene que la expropiación violó el acuerdo bilateral de inversiones porque se concretó de manera “ilícita” y “discriminatoria”, ya que no se efectuó oferta pública de adquisición ni se realizó pago alguno y sólo se afectaron las acciones de los españoles. Apenas se intervino la compañía, a mediados de abril de 2012, el secretario de Política Económica de Argentina, Axel Kicillof, cuestionó el monto que ya por entonces reclamaba Repsol y desestimó las críticas por no haber hecho una oferta pública. *“Los tarados son los que piensan que el Estado tiene que ser estúpido y comprar la empresa según las reglas de YPF. No les vamos a pagar lo que ellos quieran, esos 10.000 millones de dólares”,* sostuvo. *“Estamos en condiciones de anticipar que los números que mencionan (en España) sobre el valor de la compañía van a ser revisados a medida que vayamos conociendo los vericuetos y la información secreta que la empresa manejaba”,* agregó.

Repsol había enviado en mayo una carta a Cristina Fernández de Kirchner en la que declaraba la existencia de la controversia entre la compañía y el Estado argentino, primer paso para llevar el caso ante el CIADI. Según el acuerdo mutuo de protección de inversiones, el plazo para resolver discrepancias antes de presentar formalmente la solicitud de arbitraje es de 18 meses, pero Repsol entendió que es de seis, en virtud de una cláusula que le permite acogerse al plazo menor que figura en los tratados similares que Argentina ha firmado con otros países. Los procedimientos ante el CIADI comprenden una etapa de actuaciones escritas y una fase oral posterior. La constitución del tribunal puede demorar hasta seis meses y el proceso suele tener una duración media de entre tres y seis años a partir de ese momento. Por lo tanto, será el próximo gobierno argentino el que deba responder por la expropiación.

En España saben que los tiempos son largos y no descartan llegar a un acuerdo con el gobierno argentino mientras se lleve adelante el proceso. “Es difícil. Una negociación depende de la voluntad de las dos partes y de que ambas reconozcamos el justo valor de lo expropiado. ¿Soy optimista? Más bien razonablemente realista. Vamos a usar todas las vías jurídicas hasta el límite y acudiremos al CIADI cuando lo veamos más conveniente, pero la demanda se puede retirar si hay acuerdo”, afirmó Brufau el 18 de noviembre en una entrevista concedida al diario español El País.

Repsol además tiene abiertos otros frentes judiciales por la expropiación de YPF; en Argentina interpuso una demanda de inconstitucionalidad y ante la Justicia estadounidense presentó otra por vulneración de la normativa del regulador bursátil de ese país. En España, por su parte, un juzgado mercantil admitió a trámite en noviembre de 2012 una demanda presentada por la petrolera española contra la estadounidense Chevron al considerar que realizó “competencia desleal” al pactar con el gobierno argentino su participación en el proyecto hidrocarburífero de Vaca Muerta.

BIBLIOGRAFÍA

AZPIAZU, Daniel (2003): **Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social**. Buenos Aires, Fundación OSDE.

BABERJEE, A., BARDAHN, P., BASU, P., KANBUR, R. and MOOKHERJEE, D., (2005): “New Directions in Development Economics: Theory or Empirics?”. BREAD, Working Paper No. 106.

BARRERA, Mariano A. (2012): “Subexploración y sobreexplotación: La lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina”, en revista *Apuntes para el cambio*, N° 2, marzo-abril de 2012, Buenos Aires, pp. 19-35.

BASUALDO, Eduardo (2006): **Ensayos de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad**. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

BEZCHINSKY, Gabriel, DINENZON, Marcelo, GIUSSANI, Luis, CAINO, Omar, LÓPEZ, Beatriz y AMIEL, Silvia (2007): **Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad**. Documento de proyecto CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, Buenos Aires.

CAMPODÓNICO, Humberto (2004); **Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de**

América Latina. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

CAMPODÓNICO, Humberto (2009): **Gestión de la industria petrolera en período de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina**. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

CASTELLANI, Ana (2009): **Estado, empresas y empresarios. La conformación de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989**. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

PUCCIARELLI, Alfredo (2004): “La patria contrastista. El nuevo discurso liberal de la dictadura encubre una vieja práctica corporativa”, en Alfredo Pucciarelli (Coord.): **Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura**. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

SABBATELLA, Ignacio (2012): “Nueva YPF y fin del paradigma neoliberal”, en revista *Batalla de Ideas*, N° 3, Buenos Aires, pp. 205-219.

SERRANI, Esteban (2010): **Reformas estructurales y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación de capital. El caso del mercado petrolero en Argentina (1988-1998)**. Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires.

SERRANI, Esteban (2011): “Inversión y desarrollo en la paradójica transformación del mercado petrolero argentino”, en *Papeles de Trabajo*, Año 4, N° 7, IDAES-UNSAM, Buenos Aires, abril de 2011, pp. 189-213

SERRANI, Esteban (2012a): “Reformas estructurales y convivencia estatal-empresarial en el sector petrolero argentino”, en Ana Castellani (coord.): **Recursos públicos e intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación, Argentina 1966-2003**. Buenos Aires, UNSAM – Edita.

SERRANI, Esteban (2012b): “América Latina y su política petrolera frente a las últimas tendencias internacionales. Perspectivas regionales a partir del análisis de Brasil y Argentina”, en revista *Foro Internacional*, Vol. 53, N° 1 (211), El Colegio de México, México, enero-marzo de 2013, pp. 182-213.

SERRANI, Esteban y CASTELLANI, Ana (2010): “La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999”, en *Revista H-Industri@*, Año 4, N° 2, Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas-UBA, primer semestre del 2010.

SERRANI, Esteban y CASTELLANI, Ana, (2011): “Reformas estructurales y acumulación privilegiada de capital. El caso del mercado petrolero argentino durante los años noventa”, en Alfredo Puccia-

relli (Coord.): **Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal.** Buenos Aires. Editorial Siglo XXI.

SERRANI, Esteban y SABBATELLA, Ignacio (2011): "A 20 años de la privatización de YPF. Balance y perspectivas", en revista *Voces en el Fénix*, Año II, N° 10, ISSN 1853-8819, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, octubre de 2011, pp. 6-16.

SERRANI, Esteban, SABBATELLA, Ignacio y BARRERA, Mariano (2012): **Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF.** Buenos Aires, Editorial Capital intelectual.

WAINER, Andrés (2011): "Más allá del consejo monetario: grandes empresas", en revista *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 164 (42), Universidad Autónoma de México, enero-marzo de 2011, pp. 99-126.



RESUMEN

Este capítulo aborda la problemática de la rápida expansión de la industria minera en Colombia y del aumento de la inversión europea en el sector. La minería ha sido destacada como uno de los principales motores del crecimiento económico colombiano. Sin embargo, esta investigación revela la falta de un sistema fiscal eficiente y transparente respecto del sector. Por otra parte, las conclusiones de esta investigación revelan que las políticas gubernamentales dirigidas a la rápida expansión de la extracción de recursos naturales a través de la Inversión Extranjera Directa (IED) están en conflicto con las políticas en materia de protección de áreas ecológicamente sensibles, los derechos de campesinos, pueblos indígenas y afrocolombianos, el derecho a la restitución de tierras y la protección de áreas de uso agrícola. Colombia corre el riesgo de entregar sus recursos naturales a cambio de inmensos costos sociales, ambientales y en derechos humanos. Más aun, esta política ha sido promovida en el contexto de un conflicto interno y de violaciones de los derechos humanos, incluyendo el desplazamiento forzado.

INTRODUCCIÓN

La política económica colombiana tiene a la industria extractiva como una de las principales locomotoras para impulsar el crecimiento económico durante la próxima década. Sin embargo, esta política ha sido promovida en el contexto de un conflicto interno y de violaciones de los derechos humanos, incluyendo el desplazamiento forzado. A pesar de la naturaleza del conflicto en curso, el Gobierno ha aprobado una ley de justicia transicional para restaurar aproximadamente 2,2 millones de hectá-

reas de las aproximadas 6,6 millones que han sido usurpadas o abandonadas durante el conflicto.¹ El impulso para convertir a Colombia en un país regionalmente conocido como un “país minero” se está llevando a cabo antes de implementar las políticas de restitución de tierras, lo que aumenta la dificultad de devolver las tierras robadas a quienes han sido desplazados por la fuerza.

El conflicto y el desplazamiento forzado están complejamente relacionados a intereses económicos. Un informe realizado por CODHES² en 2011, que mapea el desplazamiento y las desapariciones forzadas asociados con la actividad económica en Colombia, demuestra cómo los intereses económicos, incluyendo la minería, han repercutido en el conflicto. El informe concluye que “*las zonas mineras están militarizadas y paramilitarizadas: la fuerza pública protege la gran inversión privada y los paramilitares evitan la protesta social y presionan el desplazamiento*”.³

Un problema inevitable es que la tierra dada en concesión minera ha sido, en muchos casos, alcanzada por el largo conflicto interno de Colombia. El riesgo para las empresas de dañar su reputación al beneficiarse de violaciones de derechos humanos es alto, y el contexto colombiano presenta retos difíciles para las empresas que desean invertir de manera responsable, respetar las normas de derechos humanos y contribuir positivamente a la situación general de estos derechos. Esto es lo que particularmente sucede con las inversio-

* Proyecto de incidencia política de cinco agencias Británicas e Irlandesas de cooperación con programas en Colombia: CAFOD, Christian Aid UKI, Oxfam GB, SCIAF y Trócaire. Amnistía Internacional y PBI son observadores.

1 Observatorio de Desplazamiento Interno y Consejo Noruego para los Refugiados: *Sentando las Bases para la Restauración de la Tierra: Hacia la restitución de bienes a los desplazados internos en Colombia*, Bogotá, noviembre de 2010, pág. 10.

2 CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, una organización colombiana importante que trabaja para las personas internamente desplazadas y víctimas del conflicto.

3 CODHES: *¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia*. Bogotá, marzo de 2011.

nes relacionadas a la tierra, como es el caso de la extracción de minerales. En las regiones mineras como las descritas por CODHES, las corporaciones multinacionales corren el riesgo de legalizar la posesión de las tierras obtenidas ilegalmente a través del desplazamiento forzado violento. Además, el dinero que los grupos armados ilegales obtienen de las multinacionales, a menudo a través de la extorsión, se utiliza, junto con otros ingresos, para alimentar el conflicto.

La Ley 685 de 2001 (comúnmente conocida como el Código de Minas) entra en conflicto con una serie de políticas nacionales entre las que se encuentran las protecciones constitucionales conferidas a los pueblos indígenas y las garantías para el medio ambiente. Colombia parece haberse movido en la dirección de facilitar la IED en la minería hasta el punto de crear "Reservas Estratégicas Mineras" que serán subastadas a empresas multinacionales que podrían eludir el derecho a la consulta previa del que son titulares los pueblos indígenas y afrocolombianos. Los grandes proyectos económicos en territorios indígenas son los principales contribuyentes al riesgo de extinción de 64 grupos indígenas.⁴ A finales de 2010, el 59% del territorio colombiano estaba otorgado en concesión o tenía solicitudes mineras pendientes de resolución.⁵

La administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) aprobó condiciones de inversión favorables para las empresas multinacionales,⁶ que no sólo sobrecargaron a las instituciones existentes,⁷ sino que también falló al no poner en marcha mecanismos de gobernabilidad sólidos para la protección de derechos, el amparo de áreas ecológicamente sensibles y la recaudación de ingresos. La minería sólo puede impulsar las políticas de reducción de pobreza si los ingresos son recaudados y redistribuidos eficazmente. Sin embargo, las fuertes estructuras institucionales y mecanismos de gobierno requeridos para esto son todavía deficientes en Colombia. Por eso, las comunidades afectadas, organizaciones no gubernamentales (ONG), ministros del estado y órganos de control, han expresado preocupaciones sobre la viabilidad del modelo de desarrollo sostenible propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

4 En su decisión Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional de Colombia identificó 34 grupos y la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC otros 30 en riesgo de extinción física o cultural.

5 Contraloría General de la Nación: **Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011**, p. 131. <http://justiciaambientalcolombia.org/2011/12/26/contraloria-presenta-informe-sobre-estado-de-los-recursosnaturales-y-el-ambiente-en-colombia/>

6 Defensa de los Territorios: **Casi la Mitad de Colombia la Piden las Multinacionales Mineras**, 3 de mayo de 2011. http://www.defensaterritorios.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7722:casi-la-mitad-decolombia-la-piden-las-multinacionales-mineras-&catid=83:middle-east&Itemid=200; para más información sobre minería ver informe de ABColombia: **Devolviendo la Tierra a las Víctimas de Colombia**, Bogotá, mayo de 2011.

7 Alexis Arthur: "Mientras el Sector Minero Despega, Colombia Debe Tener Cuidado" (As Mining Sector Takes Off, Colombia Must Take Care), en *World Politics Review*, 11 de abril de 2012.

Según John Ruggie, el ex Representante Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales, es responsabilidad de los Estados proteger los derechos humanos. Sin embargo, si el Estado es incapaz o no está dispuesto a proteger los derechos humanos, las empresas tienen que garantizar su respeto y evitar la complicidad en su violación: "*Si los Estados no adoptan las medidas necesarias para investigar, castigar y reparar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas cuando se producen, el deber de protección de los Estados puede debilitarse e incluso carecer de sentido*".⁸

Este capítulo demuestra que, a pesar de las buenas políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), las corporaciones mineras registradas en la Bolsa de Valores del Reino Unido no siempre operan de una manera socialmente responsable. Dado el potencial que las empresas tienen de ocasionar violaciones de derechos humanos, degradar el medio ambiente y destruir el capital ecológico, es esencial que rindan cuentas sobre su conducta en el extranjero. Para ello, los países de origen también necesitan mecanismos gubernamentales sólidos. Los cambios que pueden fortalecer estos mecanismos incluyen la transparencia informativa y la información específica sobre derechos humanos.

En este sentido los Estados Unidos han superado a la Unión Europea (UE) en el ámbito de la transparencia en la información. Según la ley Frank-Dodd, la financiación internacional y el registro en los mercados de valores deberían requerir que las empresas a registrarse tengan un buen historial en el respeto y observancia de los derechos humanos.

Aunque los principios rectores de la ONU sirven para elevar estándares y pueden guiar a las empresas en la dirección correcta, impulsando mejoras graduales, en la práctica han socavado el desarrollo de una sanción legal efectiva, tanto a nivel nacional como internacional, sin la cual las empresas seguirán abusando de los derechos de las comunidades.⁹

Por ejemplo, el Reino Unido, ha adoptado modificaciones recientes a la Ley de Asistencia Jurídica, Sentencia y Castigo a Ofensores 2012 (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act) que reducen el acceso a la justicia para las víctimas de las multinacionales británicas. Si el Reino Unido tiene por objetivo la defensa de los Principios Rec-

8 Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, p. 25. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>

9 La adhesión a códigos voluntarios y directrices no proporciona de inmunidad judicial a las empresas en los casos en los que sus acciones transgredan la ley.

tores de la ONU, tendrá que introducir una nueva legislación que dé medidas jurídicas efectivas para proteger a las comunidades afectadas por los abusos de las empresas británicas.

1. EL CONTEXTO COLOMBIANO

1.1. El conflicto continuo

Por casi cinco décadas, Colombia ha tenido un conflicto interno, en el que su población civil ha sido el objetivo de todos los actores armados. El relator de la ONU Francis Deng identificó al desplazamiento como una herramienta para la adquisición de tierras en beneficio de, entre otros intereses, proyectos a gran escala de explotación de recursos naturales como parte de una “contrarreforma agraria”.¹⁰ La explotación de los recursos naturales y proyectos de gran escala involucra tanto a los intereses económicos nacionales como a las corporaciones multinacionales. Principalmente, son las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, quienes se encuentran en alto riesgo de desplazamiento forzado, ya que viven en áreas de importancia estratégica y ricas en biodiversidad.

El modelo económico que provoca el desplazamiento forzado incluye rentas de la minería, obtenidas por grupos armados ilegales que explotan la minería ilegal¹¹ para financiar sus actividades y por extorsionar a empresas multinacionales.¹² Los ataques de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC a proyectos multinacionales extractivos y de infraestructura han aumentado en los últimos dos años: en enero de 2012 las FARC efectuaron ataques con bombas contra Emerald Energy,¹³ una empresa petrolera británica subsidiaria de Sinochem, porque, según se informó, los dueños no habían pagado dinero para protección. Un analista de Maplecroft, una firma de análisis de riesgo global, señala que “[el] *principal problema ahora no es el secuestro, sino la extorsión*” y, como consecuencia, “*estamos en una posición incómoda*”.¹⁴ También ha habido denuncias civiles

¹⁰ Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, presentado de conformidad con la resolución 1999/47, Francis Deng, Addendum. Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 de enero de 2000, párrafo 23.

¹¹ Véase Sección “Otras formas de minería en Colombia” para entender la diferencia entre la minería ilegal y la minería informal, ancestral, de pequeña escala y artesanal que se ha sido caracterizada como ilegal por el Código de Minería de 2001.

¹² CITpax Colombia y Observatorio Internacional: **Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia**, Bogotá, 2012.

¹³ El Espectador: “FARC atacan vehículos de petrolera en Caquetá”, Bogotá, 31 de enero de 2012. www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-323967-farc-atacan-vehiculos-de-petrolera-caqueta

¹⁴ *Infosurhoy Colombia*: “FARC lucra con las ‘vacunas’”, 3 de julio de 2012. <http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/es/features/saii/features/main/2012/07/03/feature-01>

en los Estados Unidos, que alegan que las empresas han hecho contribuciones voluntarias a grupos armados ilegales.¹⁵

Parece preocupar al Estado colombiano que sus planes para los proyectos mineros y de infraestructura necesiten mayor protección. Reconociendo que las corporaciones mineras multinacionales están experimentando un mayor número de ataques, secuestros y extorsiones,¹⁶ anunció que a partir de febrero de 2013, el gobierno aumentaría el número de unidades especiales del ejército para la protección de proyectos extractivos y de infraestructura. Según el Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, las unidades especiales del ejército aumentarán de 11 a 18, lo que resultará en un aumento del 40% de su capacidad.¹⁷ Sin embargo, las unidades especiales han sido implicadas frecuentemente en violaciones de derechos humanos cometidas directamente o en connivencia con las fuerzas paramilitares.¹⁸

1.2. El panorama minero

Tres documentos reúnen las políticas mineras de Colombia: *Minero Energético Visión 2019*, el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* y el *Código de Minas*.¹⁹ Las metas de Colombia para el 2021 son duplicar las exportaciones de carbón, cuadruplicar las exportaciones de oro²⁰ y triplicar la zona minera.

El plan para utilizar el sector minero-energético como principal motor de la economía fue impulsado durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) con la introducción del *Minero Energético Visión 2019*.²¹ Este plan fue diseñado para promocionar a Colombia como un “país minero,” con el objetivo de convertirlo en uno de los más importantes de América Latina para el 2019. Esta visión ha continuado bajo el presidente San-

¹⁵ Véase la nota de pie número 7.

¹⁶ *Semana.com*: “Seguridad para las ‘locomotoras’”, 18 de junio de 2011 www.semana.com/nacion/seguridad-para-locomotoras/158751-3.aspx

¹⁷ *UPI Español*: “Colombia prepara nuevos siete batallones del Ejército”, 10 de agosto 2012 <http://espanol.upi.com/Politica/2012/08/10/Colombia-prepara-nuevos-siete-batallones-del-Ej%C3%A9rcito/UPI-19541344621049/>

¹⁸ Véase por ejemplo Amnistía Internacional, Colombia: “Un laboratorio de Guerra: Represión y Violencia en Arauca”, 19 de abril de 2004.

¹⁹ La Ley 685 de 2001 (comúnmente conocida como el Código de Minería) fue reformada posteriormente por la Ley 1382 de 2010, sin embargo en 2011 la Corte Constitucional declaró inconstitucional a esta última porque no había sido debidamente consultada con las comunidades indígenas y afro-descendientes, y le dio al gobierno dos años para llevar a cabo la consulta, lo que suspendió la aplicación de la sentencia por dos años.

²⁰ Colombia es actualmente el mayor exportador de oro en la región de América Latina - Elizabeth Dickinson: “La fiebre del oro” (“Gold Rush”), en *Foreign Policy*, 11 de agosto de 2011 http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/09/gold_rush?page=full

²¹ Gobierno de Colombia: **Plan Minero Energético Visión 2019**, punto 2.

tos y ha sido incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, bajo el lema “Prosperidad para todos: más empleo, menor pobreza y más seguridad”. El PND establece que el sector minero-energético “será...una de las locomotoras de crecimiento”.²² El objetivo de Colombia es lograr una tasa de crecimiento anual de alrededor del 5%.

El aumento de la IED²³ fue un objetivo económico importante durante el segundo período de la administración Uribe, durante el cual se otorgó el mayor número de permisos de explotación minera en la historia de Colombia. También se crearon las condiciones de inversión más favorables para las empresas multinacionales.²⁴ A finales de 2010, casi el 60% del territorio colombiano estaba dado en concesión o tenía solicitudes pendientes de resolución.²⁵

La Ley 685 de 2001 (Código de Minas) introdujo reformas que redujeron las garantías para el medioambiente y la protección constitucional otorgada a los pueblos indígenas. Asimismo, en 2012 el gobierno aprobó la Resolución 18, 0241 de 2012 y la Resolución 0045 de junio de 2012, declarando “reservas estratégicas mineras” a millones de hectáreas. Ambas Resoluciones hacen eco de una decisión del 20 de febrero de 2012 emitida por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Según esta propuesta, quien resulte acreedor de la concesión deberá cargar con el proceso de consulta, pero sólo después de haber obtenido el contrato.

Según La Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC - el 80% de las concesiones en sus territorios se otorgaron sin consulta previa. En 2010, la Corte Constitucional de Colombia declaró a 34 grupos de pueblos indígenas en riesgo de extinción física o cultural; otros 30 han sido identificados por la ONIC. Las tasas de pobreza son mucho mayores entre los pueblos indígenas (63%) que en el resto de la población (44,3%),²⁶ y 30 licencias mineras han sido otorgadas en territorios de grupos en riesgo de extinción.²⁷

Para los pueblos indígenas y afrocolombianos la tierra es esencial a su identidad cultural, sus prác-

ticas espirituales y para el mantenimiento del tejido social de su comunidad. Un afrocolombiano explica: “*Nuestra tierra es nuestra vida, si tenemos que dejar nuestra tierra y nuestro territorio colectivo desapareceremos como grupo y terminaremos viviendo un estilo de vida occidental en la ciudad y perdiendo nuestra identidad*”.²⁸

2. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES CONFLICTIVAS

2.1. El medioambiente

“*No tenga dudas: Colombia está al borde de un colapso ambiental sin antecedentes en nuestra historia*”, Contralora General Sandra Morelli.²⁹

El Código de Minas 2001 (Art. 34) autoriza a las autoridades a eliminar la protección ambiental otorgada a las reservas forestales nacionales para el uso de la minería. Mientras tanto, el artículo 37 impide a las autoridades municipales prohibir la minería, aunque entre en competencia con otros intereses de su jurisdicción. La minería ha sido declarada de “interés público” y por lo tanto tiene prioridad sobre cualquier otra actividad.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) de 2012, el Presidente Santos anunció que Colombia daría prioridad a las políticas de desarrollo sostenible y protección del medioambiente. Al mismo tiempo, el Ministro de Minas y Energía de Colombia anunciaba que se apartarían 17,6 millones de hectáreas (Resolución 45 0045 de junio de 2012) como “reservas estratégicas mineras”.³⁰ Las áreas identificadas como tales serán “subastadas” en grandes bloques a las corporaciones multinacionales (CMN). Estos bloques mineros incluyen a las regiones ricas en biodiversidad de Orinoquía, Amazonía y Chocó.³¹ En estos departamentos hay un alto porcentaje de comunidades indígenas y afrocolombianas, incluyendo grupos indígenas en riesgo de extinción.³²

Debido a la presión de los grupos ecologistas, y en reconocimiento de los posibles daños que pudie-

22 Gobierno de Colombia: *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.

23 Por más información sobre el crecimiento de la minería, ver: ABColombia Report: *Returning Land to Colombia's Victims*, May 2011.

24 Defensa de los Territorios: *Casi la Mitad de Colombia la Piden las Multinacionales Mineras*, Ob.cit.; para mayor información sobre minería, véase el informe de ABColombia: *Devolviendo la Tierra a las Víctimas de Colombia*, Bogotá, mayo de 2011.

25 Contraloría General de la Nación: *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011*, p. 131. <http://justiciaambientalcolombia.org/2011/12/26/contraloria-presenta-informe-sobre-estado-de-los-recursos-naturales-y-el-ambiente-en-colombia/>

26 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo citado en <http://feeds.univision.com/feeds/article/2012-08-26/mas-de-la-mitad-de?refPath=/noticias/america-latina/colombia/>

27 HREV: *Desecrated Land 2: Impact of megaprojects on Indigenous Territories in Colombia*, 2011 <http://www.hrev.org>

28 Mario Angulo, citado por la UNHCR en *Anhelando el Hogar: El vínculo entre los afrocolombianos y sus tierras* (Longing for Home: The bond between Afro-Colombians and their land), 16 de junio de 2011. <http://www.unhcr.org/4df9f75d6.html> Mario Angulo pertenece a Proceso de Comunidades Negras, una organización que lucha por los derechos de los afrocolombianos.

29 *El Tiempo*, “Colombia está al borde de un desastre ambiental” Sandra Morelli”, Bogotá, 13 de octubre de 2012. http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ecologia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12303681.html

30 *El Espectador*, “Reservan 17,6 millones de hectáreas para minería”, Bogotá, 22 de junio de 2012.

31 Idem.

32 Por ejemplo, solamente en la Amazonía y Orinoquía hay 32 pueblos en riesgo de extinción. PNUD, *Pueblos Indígenas: Diálogo Entre Culturas, Tercer Cuaderno del Informe Sobre Desarrollo Humano de 2011*.

ran ocasionar las empresas multinacionales en las zonas selváticas, el ex Ministro de Medio Ambiente, Frank Pearl, presentó una resolución para parcialmente mitigar la Resolución 0045 (2012). Sin embargo, no es definitiva y sólo impide la minería en la reserva forestal de la Amazonía colombiana por dos años.³³ Tampoco es retroactiva; las concesiones solicitadas antes de dicha resolución de fecha 31 de agosto de 2012 se continuarán tramitando. Como explica Gustavo Wilches, experto en derecho ambiental, “no se trata de negar la minería, pero hay sitios como el Amazonas donde la prioridad son los servicios ambientales”.³⁴

La Contralora General Sandra Morelli ha declarado al modelo de desarrollo propuesto para la minería como insostenible. Los planes del gobierno para la rápida expansión de la minería amenazan el agua potable de más del 40% de la población (incluyendo diez ciudades capitales de departamento). Preocupaciones similares se vieron reflejadas en un informe de la Defensoría del Pueblo, que encontró que 22 páramos estaban en riesgo extremo de desaparición debido a los impactos de la minería.³⁵ Los páramos suministran aproximadamente el 70% del agua potable de la población.³⁶ Morelli también expresó su preocupación por el manejo inadecuado de los humedales del país, posterior a la introducción del Código de Minas de 2001. A finales de la década de 1990 los humedales de Colombia cubrían una superficie estimada de 20 millones de hectáreas, en 2009 se habían reducido a 3 millones.³⁷

La Contralora General también planteó serias preocupaciones relacionadas a que la mina La Colosa en el Tolima, propiedad de la AngloGold Ashanti (AGA) cotizada en el Reino Unido, podría poner en peligro la cuenca de agua, reduciendo potencialmente la oferta para la agricultura y el consumo.³⁸ A pesar de estas preocupaciones, los procedimientos de protección del medioambiente se han reducido aún más con la introducción del Artículo 134 en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que tiene por objeto acelerar el proceso de emisión de licencias ambientales. En lugar de poner énfasis en la investigación ambiental, el

Artículo 134 se centra en el tiempo de expedición de la licencia. Si la Autoridad de Licencias Ambien-

tales (ANLA), entidad responsable de la concesión de la licencia, tarda más de 90 días hábiles para responder a una solicitud de licencia, la decisión pasará automáticamente a un comité integrado por el Director Nacional de Planificación, el Secretario General de la Presidencia, el Ministro de Medio Ambiente, y el representante de la empresa para dicho sector. A partir de ese momento, tendrá 60 días hábiles para responder. No está claro por qué las empresas están representadas en este grupo en lugar de estarlo las comunidades que se verán afectadas por la mina, especialmente cuando la decisión debe ser tomada por el gobierno.

Antes de la introducción del Código de Minas de 2001, se requería un estudio de impacto ambiental previo a la fase exploratoria de un proyecto. Ahora sólo es necesario después de la etapa de exploración y antes de la fase de explotación, a pesar de que el medioambiente y las comunidades locales pueden sufrir daños irreversibles durante la etapa de exploración de cualquier proyecto.³⁹ La Corte Constitucional de Colombia ha emitido sentencias sobre la eliminación de las salvaguardias ambientales que establecen importantes precedentes en materia de protección de áreas ecológicamente sensibles, incluyendo la importancia del principio de precaución (Sentencia C-443 de 2009), y la necesidad de que haya autoridades responsables del medio ambiente y de la concesión de licencias ambientales, independientes del Ministerio de Minas y Energía.⁴⁰

2.2. Restitución y titulación de tierras

El presidente Santos introdujo en 2011 la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras -una política de justicia transicional que proporciona un marco para la restitución de tierras y reparación a las víctimas del conflicto-. Entre el 5 y el 15% de las víctimas desean regresar,⁴¹ la mayoría de las cuales son comunidades organizadas de indígenas, afrocolombianos y campesinos.⁴² Sin embargo, las mismas comunidades que desean regresar son las más vulnerables a una segunda oleada de desplazamiento debido a la explotación de los recursos naturales, los agro-negocios y los grandes

33 *El Espectador*, “Freno a la minería en el Amazonas”, Bogotá, 5 de septiembre de 2012.

34 *Idem*.

35 *El Espectador*, “Defensoría del Pueblo presenta un crudo diagnóstico de explotación minera: Minería amenaza páramos”, Bogotá, 22 de enero de 2011 www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-247071-mineria-amenaza-paramos.

36 Anna-Katarina Gravgard: “¿Oro o Agua?” (*Gold or Water?*), Pulitzer Center, 13 de mayo de 2011.

37 Informe de la Contralora General: *Estado de Los Recursos Naturales y del Ambiente, 2010-2011*, p. 217.

38 Reuters: “La contralora de Colombia advierte sobre el proyecto de la AngloGold” (Colombia’s comptroller warns about AngloGold Project), 27 de junio de 2011.

39 CINEP: *Conflictividad en el Sector Minero Energético Colombiano*, Bogotá, diciembre de 2011.

40 Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente: *Protegiendo los Ecosistemas y las Comunidades Andinas de los Impactos de la Minería*, abril de 2011.

41 César Rodríguez Garavito: *Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2009. <http://terrano.uniandes.edu.co/pdfs%20novedades/masalladeldesplazamiento.pdf>

42 Sus propuestas incluyen la restitución durante un periodo de 10 años de aproximadamente 2,2 millones de los aproximadamente 6,6 millones de hectáreas de tierras robadas, abandonadas o usurpadas. Para el análisis completo, véanse los informes de ABColombia: *Devolviendo la Tierra a las Víctimas de Colombia*, Bogotá, mayo de 2011 y *El Panorama Actual: Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras*, Bogotá, junio de 2012.

proyectos de infraestructura en sus tierras.⁴³ También existe una fuerte posibilidad de que, en lugar de facilitar el retorno de las víctimas a sus tierras, la Ley de Víctimas cree seguridad jurídica para las tierras despojadas en las que se encuentren algunos de los mega-proyectos.⁴⁴

Además de la devolución de tierras, el Estado colombiano está también en proceso de delimitación y concesión de títulos de propiedad a Pueblos Indígenas y Afrocolombianos. Este proceso ha llevado muchos años para que comunidades como COCOMOPOCA, que luchó durante 12 años para obtener su título de propiedad sobre 172.000 hectáreas, consigan resultados. Cuando finalmente recibió el título de propiedad, lo era por sólo 73.000 hectáreas, de las que 50.000 hectáreas habían sido otorgadas en concesiones de minería y 25% de su territorio en una concesión a la empresa AGA, cotizada en el Reino Unido. Esto demuestra los peligros que las empresas multinacionales pueden encontrar al invertir en la tierra en Colombia; peligros que incluyen el riesgo de descubrir que en dicha tierra ha habido desplazamientos forzados u otras violaciones graves a derechos humanos y, como consecuencia, el riesgo de beneficiarse de dichos abusos, a sabiendas o con ignorancia de ello.

3. EL CASO DE COCOMOPOCA, Chocó

“[La] locomotora del presidente nos va a moler”.⁴⁵

COCOMOPOCA se compone de 43 comunidades afrocolombianas del Chocó (noroeste de Colombia), cuyo control de tierras ancestrales ha sido amenazado durante décadas de conflicto. En 1999, las comunidades solicitaron un título de propiedad colectiva de conformidad con la Ley 70 (1993) a fin de obtener el título sobre sus tierras. Después de esta solicitud, sufrieron desplazamiento forzado, amenazas y asesinatos. Como explica un líder comunitario de COCOMOPOCA: “*Es horrible vivir con tanto miedo, la guerrilla y los paramilitares mataron a gente en mi familia. La gente me mira y me sigue. Es difícil de explicar lo mal que está la situación*”.

Cuando recibieron el título de propiedad por 73.000 hectáreas, menos de la mitad de las 172.000 hectáreas de tierras ancestrales que figuraban en su solicitud, descubrieron que se había otorgado concesiones mineras en 50.000 hectáreas de

esas 73.000 del título. Una de estas concesiones de minería, cubriendo 25% de su territorio, estaba otorgada a la AngloGold Ashanti (AGA). Esto viola directamente el derecho al “consentimiento libre, previo e informado” que tienen que prestar para las actividades en sus tierras, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Como resultado de esta violación a sus derechos, las comunidades han quedado en un estado de incertidumbre acerca de la cantidad de control que pueden mantener sobre la tierra concedida en el título.

Las comunidades de COCOMOPOCA, además de encontrar que la mayor parte del territorio en su título de propiedad estaba dado en concesión a la AGA, descubrieron a grupos armados ilegales protegiendo minas ilegales en sus territorios. Esta minería estaba contaminando el río del que las comunidades dependían, y trajo consigo más violencia pues las minas ilegales pagaban dinero para protección a los grupos armados. Estas comunidades no reciben apoyo alguno de las autoridades de la zona para hacer frente a este problema. Ellas han denunciado la minería ilegal a las autoridades tanto a nivel local como nacional, así como lo hizo la Diócesis de Quibdó, pero fue en vano. La ausencia del estado de derecho en las zonas rurales se revela en San Marino: en una colina con vista a la comunidad de San Marino y al río Andágueda está la estación de policía local, mientras que justo al lado de la comunidad y también a la vista de la estación de policía, hay una operación minera ilegal que no tiene título de concesión y está lavando sustancias químicas tóxicas en el río. La policía está dentro de sus facultades para detener esta operación ilegal; sin embargo, no se ha tomado ninguna acción a nivel nacional o local.

Otras comunidades afrocolombianas denuncian una lucha igualmente larga para obtener el reconocimiento sobre su propiedad. Señalan que las empresas, muchas de ellas multinacionales, obtienen sus solicitudes de concesiones de tierras expeditamente, antes, y muchas veces en el mismo territorio, que los afrocolombianos que con cuantiosa anterioridad han efectuado la petición de los títulos. Esto también ha ocurrido con las comunidades indígenas que han solicitado que territorios ancestrales sean incorporados a sus resguardos.

3.1. Reservas Estratégicas Mineras

A pesar de la creciente protesta contra la decisión de incluir a la minería como una locomotora de la economía colombiana, el gobierno introdujo la Ley 1450 de 2011, que aprobó el Plan Nacional

43 Amnistía Internacional: Colombia: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Bogotá, 17 de abril de 2012.

44 Idem.

45 Américo Mosquera, representante legal de COCOMOPOCA, se refiere a la locomotora de crecimiento de la minería en el PND.

de Desarrollo 2010-2014 con su artículo 108.⁴⁶ El artículo 108 promueve el concepto de “Reservas Estratégicas Mineras.” Muchas “Reservas Estratégicas Mineras” han sido determinadas a través de la Resolución 18, 0241 y la Resolución 0045. Estas “Reservas Estratégicas Mineras” incluyen a Orinoquía, Chocó y Amazonas. Todos estos departamentos tienen resguardos indígenas y territorios afrocolombianos. Las “Reservas Estratégicas Mineras” se dividen en grandes concesiones y subastas a empresas multinacionales. Luego, el ganador firma un contrato con el gobierno colombiano. Una vez obtenido el contrato, comienza el proceso de consulta previa. El lenguaje del artículo 108 podría disminuir efectivamente el derecho al consentimiento “libre, previo, e informado” (CLPI) de los pueblos indígenas y afrocolombianos. Pues, no está claro cómo será posible que estos grupos puedan ejercer el derecho de prestar su consentimiento o vetar un proyecto cuando la multinacional ya tenga un contrato con el Estado. Cuando las organizaciones de la sociedad civil cuestionaron al Ministerio del Interior acerca de estas resoluciones y el CLPI, este respondió que cuando se declara una “Reserva Estratégica Minera”, es tan sólo una aspiración. Una vez firmado el contrato se convierte en “un proyecto concreto” y no hay necesidad de consulta previa antes que el proyecto esté delimitado. Sin embargo, la realidad es que esto evita el ejercicio del derecho al consentimiento previo. Estas áreas están también dentro de zonas ecológicamente sensibles y, sin embargo, ningún estudio de impacto ambiental se requiere antes de declararlas “Reservas Estratégicas Mineras.” Al parecer, todo esto sólo se requerirá después de firmado el contrato.

4. LA PROTESTA SOCIAL

Ha habido un aumento sustancial en el número y la intensidad de los conflictos sociales asociados a la explotación de los recursos naturales. CINEP descubrió que entre enero de 2001 y diciembre de 2011, 274 acciones colectivas sociales asociadas con la extracción de petróleo, carbón y oro se llevaron a cabo en Colombia, y que la protesta social en contra de la extracción de minerales aumentó de manera constante desde 2005.⁴⁷ Solamente en

el 2011 se produjeron más de 50 protestas anti-minería.⁴⁸ Estos conflictos sociales surgen debido a las diferentes visiones de desarrollo y son provocados cuando los proyectos se llevan a cabo sin una consulta adecuada o sin respetar los derechos de las comunidades. Las preocupaciones de la comunidad incluyen daños graves al medio ambiente y los recursos hídricos, impactos negativos para la salud en las comunidades circundantes, desplazamiento forzado de las comunidades y destrucción de la tierra ancestral que tiene un significado espiritual y de subsistencia para los pueblos indígenas.⁴⁹ Los grandes proyectos económicos en los territorios indígenas son importantes contribuyentes al riesgo de extinción en el que se encuentran 64 grupos.⁵⁰

Las preocupaciones en torno al impacto de la minería sobre los recursos hídricos han unido a grupos con perspectivas muy diferentes –estudiantes, ONG, comunidades, empresas, autoridades locales, gobernadores, alcaldes y políticos– para protestar contra la minería en zonas ecológicamente sensibles y zonas donde la agricultura ha sido la principal fuente de ingresos. Este es el caso de los páramos de Santurbán, donde opera la multinacional minera corporación Eco-Oro Minerals Corps⁵¹, y de la Gran Colombia Gold que opera en Nariño (véase el estudio de caso 4).

Según investigaciones, alrededor del 80% de las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) de los últimos 10 años, se han llevado a cabo en las regiones mineras y energéticas de Colombia.⁵² Estas han sido cometidas por paramilitares, fuerzas de seguridad y grupos guerrilleros. Las conclusiones del Representante de la ONU Francis Deng destacaron lo siguiente: “No es mera coincidencia el hecho de que las zonas en que las guerrillas y los grupos paramilitares desarrollan una actividad más intensa sean precisamente las más ricas en recursos naturales.”⁵³

Los líderes comunitarios y los defensores de derechos humanos en Colombia, que apoyan a las

⁴⁶ Ley 1450 de 2011, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. “Artículo 108°. RESERVAS MINERAS ESTRATÉGICAS. La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer.”*

⁴⁷ CINEP: Informe Especial sobre Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia - Segundo Informe Especial. CINEP/ Programa por la Paz, Bogotá, octubre de 2011 http://issuu.com/cinepppp/docs/ie_cinepppp_octubre_2012

⁴⁸ *El Espectador*: “La locomotora minera puja, pero el Gobierno perdió el año”, por Álvaro Pardo, Bogotá, diciembre de 2011.

⁴⁹ CINEP: Informe Especial sobre Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia - Segundo Informe Especial. Op.cit.

⁵⁰ La Corte Constitucional de Colombia, en su Auto 004 de enero de 2009, identificó 34 grupos en riesgo de extinción física o cultural y la ONIC otros 30.

⁵¹ Greystar Resources Ltd. cambió su nombre por Eco Oro Mineral Corps el 16 de agosto de 2011, véase: <http://www.eco-oro.com/default.aspx?SectionId=5cc5ecae-6c48-4521-a1ad-480e593e4835&LanguageId=1&PressReleaseId=a588921e-e5eb-42a8-9dff-e2b7bbfd7280>

⁵² Sintraminercol, citado por PBI Colombia: “Minería en Colombia: ¿a qué costo?”, *Newsletter Colombia*, N° 18, Bogotá, 2011.

⁵³ Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión “Adición Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia”, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 de enero de 2000, párrafo 23.

comunidades que se oponen a la minería, enfrentan estigmatización e intimidación y violencia física y psicológica. Continúan las campañas que estigmatizan a defensores de los derechos humanos, en particular de aquellos que están directamente o indirectamente vinculados a los procesos de restitución y se encuentran en zonas de interés económico.⁵⁴ Amenazas de muerte han sido enviadas a varios defensores de derechos humanos y líderes comunitarios que se oponen a las empresas mineras en sus territorios, *“Ustedes son los que no permitirán el desarrollo en este país... por lo tanto, ustedes están en nuestra lista de muerte”*.⁵⁵ El 1 de septiembre de 2011, el padre José Reinel Restrepo Idarraga fue asesinado. El Padre Restrepo era un crítico abierto del proyecto de mina de oro a cielo abierto de la multinacional canadiense Gran Colombia Gold en Marmato, Antioquia. Las comunidades que solicitan políticas de desarrollo diferentes o los defensores de derechos humanos que trabajan en la restitución de tierras y derechos de las víctimas lo hacen con el riesgo de ser atacados y asesinados por este trabajo.⁵⁶ Hubo más de un defensor asesinado por semana en los primeros 6 meses de 2011, la mayoría de los cuales trabajaba en temas de tierra y víctimas.⁵⁷

4.1. Impacto de la minería sobre los recursos hídricos

La ley y jurisprudencia colombianas prevén una protección específica para los páramos. La Ley 99 de 1993, contiene un lenguaje que define a los páramos como áreas de protección especial, y el Consejo de Estado C-339 de 2002 estableció que la minería debe prohibirse en varios ecosistemas, incluyendo los páramos.⁵⁸ A pesar de la legislación de 1993, el Código de Minas de 2001 no excluyó a

los páramos de las operaciones mineras. El Consejo de Estado declaró parcialmente inconstitucional al artículo 36 del Código de Minas de 2001 porque contradecía las leyes vigentes que excluían a las actividades mineras de áreas distintas de los parques nacionales.⁵⁹

El artículo 34 de la Ley 1382 de 2010⁶⁰ modificatoria del Código de Minas de 2001 estableció la exclusión de los páramos de todo tipo de proyectos mineros. Sin embargo, antes de que el Código de Minas se convirtiera en ley, el gobierno aceleró el otorgamiento de licencias de explotación minera en zonas de páramo. Según un artículo publicado por el medio informativo “La Silla Vacía”, durante los ocho años del gobierno del presidente Uribe (2002-2010) el crecimiento en el número de títulos mineros concedidos en páramos fue dramático. En octubre de 2010 más del 6% de las 122.000 hectáreas cubiertas por estos ecosistemas estaba sujeta a los títulos mineros. La gran mayoría de estos títulos fue concedida al sancionarse la Ley 1382 de 2010 pero cuando todavía no había sido aprobada por el gobierno de Uribe. Le tomó alrededor de ocho meses promulgar la ley. Entre julio y octubre de 2009 se firmaron 1.900 contratos mineros y algunas empresas mineras pudieron renovar intereses que ya tenían, argumentando que sus títulos mineros estaban asegurados antes que la Ley 1382 fuese promulgada y por lo tanto tenían derecho a continuar explotando su interés minero.⁶¹ La Ley de 1382 también contiene un talón de Aquiles en una frase del artículo 34, que establece que los páramos requieren una definición geográfica formal realizada por autoridades ambientales antes de ser reconocidos como tales: *“estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales”*.

Santurbán es geológicamente un páramo, sin embargo, no ha sido legalmente declarado como tal debido a que las autoridades regionales no han podido delimitarlo. El 56% del proyecto extracción de oro de Greystar Resources Ltd.⁶² (ahora Eco-Oro Angostura) está por encima de los 3.000 metros, que es la altura determinada por el Instituto Humboldt como la línea límite donde empiezan los

54 Para obtener ejemplos más detallados véanse las campañas negativas llevadas a cabo en contra de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (CIJP) relacionadas a su trabajo sobre las cuencas de los ríos en Curvaradó y Jiguamiandó, denunciado por BIP y la Federación Internacional de Derechos Humanos, en <http://www.pbi-colombia.org/field-projects/pbi-colombia/publications/accompanied-organizations/inter-church-justice-and-peace-commission/> y <http://www.fidh.org/Amenazas-de-muerte-contra-el>

55 Esta amenaza fue firmada por los Águilas Negras y seguida de una serie de amenazas a defensoras, incluyendo Berenice Celeyta a su regreso del Reino Unido, donde habló sobre la violación de los derechos humanos por parte de las empresas mineras. Véase la carta de ABColombia a Jeremy Browne Secretario de Estado FCO. www.abcolombia.org.uk/downloads/8FB_110113_ABColombia_HRDs_concerns.pdf

56 En promedio, un defensor o líder comunitario ha sido asesinado por semana desde el inicio de la administración de Santos (agosto de 2010). Si bien se han producido algunos avances en los casos judiciales de alto perfil debido a la presión internacional, la impunidad de estos crímenes sigue siendo la norma en Colombia.

57 Somos Defensores: Informe enero - junio 2011 del Sistema de Información de Agresiones contra defensores y defensoras. Bogotá, 8 de Septiembre de 2011

58 Fierro Morales, Julio: “Minería en los páramos: el agua vale más que el oro”, en Razón Pública, Bogotá, 28 de marzo de 2011, <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1917-mineria-en-los-paramos-el-agua-vale-mas-que-el-oro.html>

59 Idem.

60 En 2011, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1382 de 2010 porque la ley no había sido debidamente consultada con las comunidades indígenas y afro-descendientes. La Corte declaró la inconstitucionalidad de la falta de consulta y no la propia ley, y dio al gobierno dos años para llevar a cabo la consulta de la ley, suspendiendo la aplicación de la sentencia por dos años.

61 Osorio Avendaño, Camila: “El legado minero de Uribe”, en La Silla Vacía, Bogotá, 14 de octubre de 2010, <http://www.lasillavacia.com/historia/18648>

62 Greystar Resources Ltd. estaba registrada en la Bolsa de Valores de Londres y cambió su nombre por el de Eco-Oro Minerals Corps durante el pico del conflicto social sobre la minería en la zona.

páramos. Por lo tanto, hasta que las zonas definidas como páramo por las autoridades ambientales locales sean reconocidas, los proyectos mineros seguirán existiendo en zonas protegidas, con un alto potencial de daños a los recursos hídricos y el medioambiente.

Interbolsa, una empresa que ofrece asesoramiento a inversores, recomendó invertir en Greystar Resources Ltd.,⁶³ fundándose en que la Ley 1382 no podría aplicarse de forma retroactiva permitiendo la continuación del proyecto Angostura, ya que la Ley 1382 no excluye la minería de los páramos. Cuando se aprobó la Ley 1382, el Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente (MAVDT) pidió a Greystar Resources Ltd. modificar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que había presentado en diciembre de 2009. Greystar presentó un recurso contra la aplicación retroactiva de la Ley 1382, y el MAVDT restableció el EIA en mayo 2010 permitiendo a Greystar continuar el proceso y presentar el EIA públicamente. La compañía no pudo completar la segunda audiencia del 4 de marzo de 2011 debido a las protestas sociales contra la mina. A pesar de que la empresa no logró calmar los temores de la comunidad y de las autoridades locales, declaró que no iba a retirarse del proyecto.⁶⁴

Una denuncia fue aceptada por el Grupo del Banco Mundial para evaluar su inversión en el proyecto minero Eco-Oro Minerals Angostura (antes Greystar Resources Ltd.). The Compliance Advisor Ombudsman (La CAO) revisará la alegación de que el Banco Mundial no evaluó los impactos sociales y ambientales potencialmente graves e irreversibles del proyecto.⁶⁵

En mayo de 2011, debido a la inmensa protesta social contra la mina, el Ministerio de Medioambiente rechazó la solicitud de una licencia ambiental presentada por Eco-Oro Minerals, fundando la negativa en legislación ambiental, constitucional e internacional prohibitiva de la actividad minera en los páramos.⁶⁶ Sin embargo, Eco-Oro no ha renunciado a su intención de extraer oro y plata. Por el contrario, es probable que la empresa reinicie su plan con una mina a tajo profundo, en lugar de la

original mina a cielo abierto propuesta, pudiendo así causar graves daños a canales subterráneos de agua y suministros de agua. A pesar de la interposición de un recurso para evitar la aplicación retroactiva de la Ley 1382, cuando todavía operaba bajo el nombre de Greystar Resources Ltd., y de su insistencia en explotar una zona de páramo, las políticas publicadas por la compañía siguen destacando sus credenciales medioambientales: “Eco Oro... desarrolla mejores prácticas en gestión del medio ambiente... [y] se ha comprometido con la preservación y conservación del ecosistema de Páramo”.⁶⁷

4.2. Minería y el sector agrícola

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, Juan Camilo Restrepo Salazar, ha expresado su preocupación por el gran riesgo que la proliferación de licencias de explotación minera representa para el sector agrícola.⁶⁸ La aprobación de títulos mineros podría impedir el otorgamiento a campesinos de títulos de propiedad en casi 25 millones de hectáreas que se encuentran en el 79,6% del territorio rural.⁶⁹ El riesgo no es sólo la pérdida de tierras para concesiones mineras, sino también la contaminación del agua, lo que tendrá un impacto en la producción de alimentos. Por lo tanto, la rápida expansión de las concesiones mineras representa una amenaza para la seguridad alimentaria, especialmente cuando se combina con el uso generalizado de tierras para monocultivos o biocombustibles. El ministro de Agricultura destacó que era esencial excluir la minería de algunas zonas rurales y proteger ciertas regiones para la producción agrícola.⁷⁰

En algunas zonas, los agricultores han trabajado durante años para desarrollar agricultura sostenible y obtener la certificación de sus productos.⁷¹ La minería nunca ha existido en muchas regiones tradicionalmente agrícolas de Colombia, y las comunidades locales no saben qué esperar cuando una empresa minera llega a la zona. La única información que tienen disponible es a menudo de las propias empresas mineras, que prometen ofrecer nuevos puestos de trabajo, salud, y una mejor infraestructura. Sin embargo, a menudo no están informados acerca de los impactos de la minería

63 Interbolsa. Comisionista de Bolsa, *Greystar Resources*, 17 de junio de 2010, <http://www.interbolsa.com/documents/10714/57278/GREYSTAR+RESOURCES++INICIACION+D+E+COBERTURA+JUNIO++DE+2010.pdf>

64 World Gold Analyst: *La Industria Minera Colombiana* (The Colombian Gold Mining Industry), Informe Especial Colombia, 2011, pp. 46-47.

65 The Compliance Advisor Ombudsman (La CAO) es el mecanismo de recurso independiente para la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. El OAC responde a las quejas de las comunidades afectadas por el proyecto, con el objetivo de mejorar, en campo, los resultados sociales y ambientales.

66 AIDA: “Grupo del Banco Mundial inicia caso sobre mina de oro de Eco Oro Minerals ubicada en frágiles humedales colombianos”, julio de 2012, <http://www.aida-americas.org/es/release/grupo-del-banco-mundial-inicia-caso-sobre-mina-de-oro-de-eco-oro-minerals-ubicada-en-fr%C3%A1giles>

67 Traducción no oficial. <http://www.eco-oro.com/Corporate-Responsibility/Environment/default.aspx>

68 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: *Licencias mineras comprometen el mapa agrícola de Colombia: Minagricultura*, Bogotá, mayo de 2012 <http://www.minagricultura.gov.co/inicio/noticias.aspx?idNoticia=1490>

69 Habría 5 millones de campesinos en riesgo de conflicto con la minería www.elespectador.com/economia/articulo-351250-habria-5-millones-de-campesinos-riesgo-de-conflicto-mineria

70 Idem.

71 Entrevistas de ABColombia en Pasto en junio de 2012.

en el medioambiente, la economía local y el tejido social de la comunidad.

Nariño ha sido uno de los departamentos en Colombia altamente agrícola. Según el gobierno de Nariño, en el departamento hay más de 221 títulos y 992 aplicaciones mineras, que cubren 52 de 64 municipios.⁷²

La región tiene muchas fuentes de agua que se encuentran protegidas por las comunidades locales debido a su importancia para los agricultores locales. Algunos de los agricultores entrevistados por ABColombia⁷³ habían mejorado los precios de los productos mediante el desarrollo sostenible y la obtención de la Certificación Rainforest Alliance para el Desarrollo Sostenible, ambos dependientes de los suministros de agua potable.

Además de las preocupaciones expresadas sobre la producción agrícola, existen aquellas que son relativas a los graves impactos en el tejido social de la comunidad. Un miembro de la comunidad expresó: “[la empresa minera Mazamorra Gold] nos robó la tranquilidad y la confianza”.⁷⁴ Por ejemplo, según miembros de la comunidad, la inseguridad ha crecido debido a la contratación por la empresa minera de “reinsertados” como guardias de seguridad.⁷⁵ No es ilegal contratar reinsertados, que son paramilitares y guerrilleros supuestamente desmovilizados e incorporados a la vida civil. Sin embargo, la comunidad reconoce que muchas de estas personas han cometido crímenes terribles y, como los miembros de empresas privadas de seguridad puede estar armados, ha habido serias preocupaciones de que estos desmovilizados puedan ser “reciclados” para el conflicto.⁷⁶

El alcalde y el gobierno local de Pasto están en contra de cualquier forma de minería a gran escala en su territorio y han expresado la necesidad de preservar las zonas agrícolas mediante la firma de una carta abierta en oposición a la minería a cielo abierto en las zonas de uso predominantemente agrícola del suelo. La voluntad política de apoyar a estas declaraciones puede verse en el Plan de Desarrollo Departamental;⁷⁷ sin embargo, como se dijo anteriormente en este informe, a las autoridades regionales no se les permite prohibir la minería a través de sus planes de desarrollo.

72 Citado por el Observatorio de la Gran Minería de la Universidad de Nariño, 2012, pág. 4.

73 Entrevistas de ABColombia llevadas a cabo en Pasto en junio de 2012.

74 Miembro de la comunidad San Lorenzo, dicho en una entrevista con ABColombia en Pasto en junio de 2012.

75 Dicho en una entrevista con ABColombia en Pasto en junio de 2012.

76 Véanse por ejemplo los informes de Amnistía Internacional: **Sindicalismo en Colombia. Homicidios, detenciones arbitrarias y amenazas de muerte**, AMR 23/001/2007, 3 de julio de 2007 y Amnistía Internacional: **Colombia: Los Paramilitares en Medellín: ¿Desmovilización o Legalización?**, AMR 23/019/2005, 31 de agosto de 2005.

77 Observatorio de la Gran Minería de la Universidad de Nariño, 2012, p. 4.

5. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS

Es notable que haya surgido un patrón inquietante con la protesta social y la resistencia a la minería, similar al identificado en otros países:⁷⁸ las empresas buscan con frecuencia dividir a las comunidades.⁷⁹

La compañía cotizada en el Reino Unido, MNC Rio Tinto, tiene el 80% de una empresa conjunta con la Muriel Mining Corporation, Sucursal Colombia (MMC) y ha sido un socio esencial en el financiamiento de la etapa de exploración del proyecto Mandé Norte, en los departamentos de Chocó y Antioquia.⁸⁰ Las Autoridades indígenas del resguardo Urada Jiguamiandó, alegan que la consulta previa estuvo caracterizada por el engaño, la desinformación y la manipulación.⁸¹ La MMC, que negó esta acusación,⁸² fue llevada a los tribunales por incumplimiento del derecho a la debida consulta y el reclamo fue confirmado por la Corte Constitucional de Colombia.⁸³ En La Guajira, las comunidades indígenas y afrocolombianas denuncian que las empresas y las autoridades estatales⁸⁴ ejercen presión para la expansión de la mina Cerrejón: “*El Cerrejón... a través de su personal, la contratación de nuestros hermanos indígenas y el ingreso arbitrario a nuestras comunidades indígenas y afro-descendientes han dividido a familias, ignorado nuestras costumbres, tradiciones, autoridades comunitarias, forma de vida y autonomía de los propietarios del territorio...*”.⁸⁵

78 Informe de la ONU para el Consejo de Derechos Humanos en el vigésimo primer período de sesiones, **Organismos y Mecanismos de Derechos humanos**, agosto de 2012, “Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con un enfoque en las industrias extractivas”, p. 7. El Relator está discutiendo la degradación ambiental y los impactos sobre la cultura y las promesas de “desarrollo” incumplidas por las corporaciones.

79 Relator Especial de la ONU James Anaya, Informe a la vigesimoprimera sesión del Consejo de Derechos Humanos del 21 de agosto de 2012, A/HRC/21/55, **Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas**, p. 7.

80 Para más información: sitio web de ABColombia <http://www.abcolombia.org.uk/subpage.asp?subid=410&mainid=23>

81 Sistema e Investigación Indígena, ONIC: **Emberas del Chocó resisten a la minería y la militarización**, véase: <http://www.onic.org.co/actualidad.shtml?x=35985> y Colombia Solidarity Campaign, Presentación al Comité Conjunto de Derechos Humanos del Reino Unido, 23 de abril de 2009.

82 Respuesta de la Muriel Mining, 16 de mayo de 2009 en <http://www.business-humanrights.org/Documents/MandeNorte>

83 Decisión de la Corte Constitucional en 2009, Sentencia T-769/09 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-769-09.htm>

84 Véase: <http://www.youtube.com/watch?v=5AmUI18pejl> y <http://www.moir.org.co/Con-chivos-y-alambre-aceitan-falsa.html>

85 ‘Statement by Tribes and Communities which have been affected by mining megaprojects in the Guajira Department, Colombia’, 24 de diciembre de 2011. Traducción no oficial <http://www.colectivodeabogados.org/Statement-by-tribes-and-Communities-affected-by-mining-megaprojects-in-the-Guajira-Department-Colombia>. Véase también Federación de Comunidades Afectadas y Desplazadas por la Explotación Minera en La Guajira (FECODEMIGUA), Comunicado del 3 de septiembre de 2011: “Comunidades del Área de Influencia de La Explotación Minera del Complejo Carbonífero Cerrejón Exigen Respeto a sus Derechos”.

La falta de información precisa otorgada a las comunidades, las experiencias de soborno y la falsificación de firmas en las escrituras de sus tierras, ha obligado a las comunidades a llevar a cabo sus propias consultas internas (Consulta Interétnica de los Pueblos). En febrero de 2009 las comunidades indígenas y afrocolombianas de Jiguamiandó organizaron una consulta interna. La consulta incluyó al 77% de las comunidades directamente afectadas por el proyecto minero Mandé Norte (1.183 personas) y concluyó en un rechazo contundente de la mina en sus territorios ancestrales. Los Indígenas Wayúu en La Guajira han tomado un camino similar con el caso del Cerrejón.

La Constitución de Colombia de 1991 reconoce el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Este derecho también figura en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), firmado por Colombia. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también firmada por Colombia, ha desarrollado aún más el derecho al consentimiento previo que figura en el Convenio 169 de la OIT como uno de sus elementos clave. En Colombia, el Convenio 169 de la OIT se aplica tanto a los pueblos indígenas como a los afrocolombianos.

En Colombia se han establecido varios mecanismos con el fin de fomentar el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas y afrocolombianos, entre ellos están el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, y la Mesa Regional Amazónica Indígena.⁸⁶ Sin embargo, el gran número de casos que se presentan ante la Corte Constitucional en relación a megaproyectos que impactan en los pueblos indígenas, indica la incapacidad persistente por parte del Estado para llevar a cabo procesos de consulta que sean verdaderamente libres, previos e informados. Según James Anaya, desde 1993 a 2006, la Corte Constitucional de Colombia falló a favor de los pueblos indígenas en 18 casos que involucraban la violación del derecho al territorio y del derecho a la consulta previa en los megaproyectos.⁸⁷ Anaya expresó que el desarrollo de un proceso de consulta eficaz es uno de los principales retos que enfrenta Colombia.⁸⁸

El “consentimiento libre, previo e informado” (CLPI) es actualmente el único mecanismo que oficialmente otorga una voz a la gente y protege

el derecho a la libre determinación en el desarrollo de los pueblos indígenas y afrocolombianos. Sin embargo, el gobierno colombiano considera que las normas que rigen el CLPI dan derecho a la consulta, pero “señalan expresamente la inexistencia de un “derecho de veto” de las comunidades sobre las decisiones adoptadas por las autoridades”.⁸⁹ Sin embargo, los pactos y legislación internacionales, así como las recientes sentencias de la Corte Constitucional de Colombia que crean precedente, estipulan que el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas debe obtenerse antes de la aprobación de la utilización por industrias privadas de la tierra, territorios y recursos de los pueblos indígenas; áreas en las que se considera que los proyectos tienen un impacto considerable sobre los derechos económicos, sociales y culturales de estas comunidades.

La ONIC informó que entre 1994 y 2009 se realizaron 83 procesos de consulta previa, pero ninguno de ellos puede ser considerado un ejemplo de buenas prácticas. Al contrario, el proceso de consulta se ha convertido en un mecanismo que se utiliza para generar conflictos y divisiones internas.⁹⁰ Con frecuencia, las corporaciones multinacionales llegan a los territorios de los pueblos indígenas con la concesión administrativa ya otorgada y sin que ningún aviso previo o consulta hayan tenido lugar. La falta de información concreta sobre el proyecto, sus impactos sociales y ambientales, y la falta de familiaridad con los mecanismos legales, con frecuencia impide que los pueblos indígenas estén involucrados desde el principio en la toma de decisiones que afecta a su territorio.⁹¹ Además, los pueblos indígenas han sufrido retrasos de larga data en el reconocimiento legal, la titulación y la demarcación de sus tierras, dejándolos en una situación muy vulnerable.

El principio del consentimiento, y por lo tanto del derecho a vetar un proyecto, cuenta con el aval de la Corte Interamericana de Derechos Humanos-CIDH y la Corte Constitucional de Colombia. La CIDH, en la sentencia del Pueblo Saramaka vs Surinam de 2007, adoptó una decisión sin precedentes estableciendo que el Estado tenía el deber “no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones” en los casos en que “planes de desarrollo o de inversión a gran escala tendrían un mayor impacto dentro del territorio”.⁹² Las decisiones de

86 Informe de DPLF y OXFAM: El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas la situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, mayo de 2011.

87 Relator Especial de la ONU James Anaya, Informe a la vigesimoprimer sesión del Comité de Derechos Humanos del 21 de agosto de 2012, Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas.

88 Idem.

89 Informe de DPLF y OXFAM: El derecho a la consulta previa..., Ob.cit., p. 22.

90 Informe del PNUD: Pueblos indígenas: diálogo entre culturas, Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano, Colombia 2011, citando al Informe de ONIC, 2010-2011, p. 19.

91 Informe de DPLF y OXFAM: El derecho a la consulta previa..., Ob.cit.

92 Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam. Sentencia del Corte Interamericano de Derechos Humanos, 28 de noviembre 2007, Artículo 135.

la Corte Constitucional de Colombia en el caso Mandé Norte fortalecieron el marco del derecho al veto.⁹³ La Corte reconoció la amenaza a la supervivencia cultural de los pueblos indígenas cuando grandes proyectos se desarrollan en su territorio y la necesidad de obtener el consentimiento en dichos casos.

Las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia y la Corte Interamericana, junto con la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, amplían y consolidan, de varias formas, los principios contenidos en el Convenio 169 de la OIT. Esta consolidación incluye expresar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, y hacer referencia explícita al CLPI antes de la aprobación de cualquier proyecto a gran escala que afecte su cultura, tierras o territorios,⁹⁴ con especial referencia al desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otra clase.⁹⁵

Una decisión posterior de la Corte Constitucional en el caso Chidima⁹⁶ [T-129 de 2011] de marzo de 2011 amplió este derecho al consentimiento y al ejercicio de su autonomía con respecto a sus “planes de vida” (planes de desarrollo indígena), en lugar de ajustarse a los modelos de desarrollo del mercado. En otras palabras, reconoció el derecho al desarrollo de conformidad con la cosmovisión indígena. Dicha postura es apoyada por el Relator Especial de Naciones Unidas, James Anaya, cuando afirma que “[el] principio de la soberanía permanente forma parte del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas”.⁹⁷

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) señaló en 2010 que las comunidades indígenas y afrocolombianas siguen sufriendo los embates de la violencia, la intimidación, el despojo de tierras y la imposición de proyectos en sus territorios sin consulta ni participación, y continúan sufriendo violaciones a los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT.⁹⁸ La Comisión instó al gobierno colombiano a que suspenda inmediatamente la ejecución de los proyectos que afectan a comunidades indígenas y afrocolombianas hasta que

se haya puesto fin a toda intimidación hecha a las comunidades afectadas y a sus miembros, y hasta que se haya asegurado la participación y consulta de los pueblos afectados a través de sus instituciones representativas en un clima apropiado de pleno respeto y confianza, de conformidad con los artículos 6, 7 y 15 de la Convención.⁹⁹

Es esencial que Colombia mejore su proceso de consulta previa con el fin de asegurar que la intimidación y el despojo de las tierras no se produzcan. El proceso de consulta, realizado de acuerdo con los convenios de la ONU suscritos por Colombia y las recientes decisiones de la Corte Constitucional, deberían asegurar que las comunidades tengan el derecho al veto. Es esencial reconocer que los derechos de los pueblos indígenas a “*auto-determinación, autonomía, identidad cultural y responsabilidades hacia generaciones futuras están inextricablemente vinculados a su derecho a otorgar –o no conceder– su consentimiento libre, previo e informado a todos los proyectos y planes que afecten sus tierras*”.¹⁰⁰

En un contexto de graves violaciones de los derechos humanos, abusos e impunidad estructural, el derecho al CLPI no puede ser garantizado. En los últimos años, todos los actores armados han proporcionado seguridad para empresas mineras, gasíferas y petroleras, nacionales e internacionales.¹⁰¹ Esto ha hecho que los procesos de consulta “libre” sean casi imposibles de lograr, como consecuencia de las presiones que la presencia de actores armados, ya sean legales o ilegales, pueden tener en la percepción de las comunidades sobre su libertad de decidir. La cuestión de la inseguridad de las comunidades frente a la presencia del ejército fue planteada por la Corte Constitucional de Colombia en el caso Mandé Norte como una cuestión de importancia a examinar por el Estado, cuando “[de] otra parte, deben ser analizadas objetivamente, y así se ordenará en principio al Ministro de Defensa Nacional, las razones por las cuales las comunidades aborígenes de la región, no perciben el ingreso de la Fuerza Pública en sus territorios como garantía de seguridad”.¹⁰²

93 Decisión [T-769 de 2009].

94 Decisión [T-769 de 2009].

95 Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 32.

96 Esto está relacionado con tres proyectos: la construcción de una carretera, la interconexión eléctrica binacional Colombia Panamá y una concesión minera.

97 Informe ONU al Comité de Derechos Humanos en su vigesimoquinta sesión, Órganos y Mecanismo de Derechos Humanos: Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas, agosto de 2012, p. 5.

98 OIT-CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169) Colombia, Doc. 062010COL 169, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, p. 1.

99 Idem, p. 2.

100 North-South Institute: Inclinando la balanza del poder: Logrando que el Consentimiento Libre, Previo e Informado funcione, 2011, p. 9.

101 Por ejemplo, véase: “BP paga millones a agricultores colombianos” (*BP pays out millions to Colombian Farmers*), *The Independent*, 22 de julio de 2006; British Petroleum (BP) Exploration Company (Colombia) fue acusado de causar graves daños ambientales a la tierra y de beneficiarse de los paramilitares que trabajaban para proteger un oleoducto de 450 millas. Algunas de las presuntas víctimas presentaron una demanda contra la empresa ante la Corte Superior Inglesa en 2005, alegando que se benefició directamente de las actividades de los paramilitares, que incluyeron intimidación de la población local y represión de la oposición legítima al oleoducto. Aunque nunca BP admitió culpabilidad, se ha informado que las partes llegaron a un acuerdo fuera de la corte, en 2006.

102 Decisión [T-769 de 2009].

6. EL CASO CERREJÓN, La Guajira

La mina de carbón Cerrejón en La Guajira, al norte de Colombia, es una de las mayores minas de carbón a cielo abierto del mundo. Desde el inicio de sus operaciones, ha sido acusada de infringir los derechos de las poblaciones locales, incluyendo los de los grupos indígenas.¹⁰³ Ahora está bajo la titularidad compartida de las multinacionales BHP Billiton, Xstrata¹⁰⁴ y Anglo American, registradas en el Reino Unido, quienes declaran mitigar los efectos sociales y ambientales de la mina.¹⁰⁵

El Cerrejón tiene previsto ampliar sus operaciones desviando el Río Ranchería y abriendo nuevos pozos para incrementar la producción de 30 millones a 60 millones de toneladas anuales en los próximos dos años. La desviación y el proyecto minero, según estimaciones de la propia empresa, darán lugar a una pérdida en la zona de alrededor del 40% del agua del acuífero natural, es decir unos 32 millones de metros cúbicos de capacidad de almacenamiento subterráneo, lo que tendrá “un impacto potencial en los usuarios de aguas río abajo, así como en los ecosistemas acuáticos y ribereños...”.¹⁰⁶ La compañía dice que tratará de mitigar el impacto de la desviación, pero las consecuencias de esta ingeniería a gran escala sobre los ecosistemas son impredecibles y tal mitigación sólo puede ser parcial. Martha Castellanos, una científica ambiental de la Universidad de La Guajira, señala que “[todo] lo que se haga con el río no lo reemplaza ningún hábitat ni ecosistema artificial, las consecuencias serían devastadoras e irreversibles”.¹⁰⁷ Además, los Indígenas Wayúu y otros pueblos indígenas de la zona consideran al río como sagrado y, por lo tanto, esencial para su vida cultural.¹⁰⁸

Las comunidades locales, muchas de ellas indígenas y afrocolombianas, informaron que no habían sido adecuadamente consultadas sobre el proyecto, al que se oponen fuertemente. Miembros de la comunidad afirmaron también que los incentivos ofrecidos por la compañía a la gente para apo-

yar el proyecto causaron divisiones:¹⁰⁹ “Nos están dividiendo, están comprando a la gente para que apoyen el proyecto, pero no todos lo vamos a aceptar porque el río es lo único bueno que tenemos, es nuestra vida y no vamos a permitir que nos lo quiten”.¹¹⁰ En una carta abierta al Presidente Santos, firmada por las organizaciones locales indígenas de La Guajira y la ONIC, se pidió la suspensión de todas las actividades del proyecto de expansión debido a la “manifiesta inviabilidad ecológica, social y cultural de la desviación del Río Ranchería.”¹¹¹

El Consorcio Minero Cerrejón negó estas acusaciones afirmando que no había intentado comprar el apoyo de las comunidades con dinero o bienes a cambio de la aprobación para la expansión de la mina. Las comunidades han iniciado acciones legales en contra de la mina con el fin de proteger sus derechos fundamentales:¹¹² “Nosotros no queremos que el curso del río Ranchería se desvíe, ni queremos la continua expansión del proyecto minero. Porque como hemos observado en estos 35 años de explotación, si la expansión se lleva a cabo, las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de la Guajira se agravarán aún más”.¹¹³

Cerrejón proclama que adhiere a los principios de las Naciones Unidas de CLPI antes de usar las tierras de los pueblos indígenas. Sin embargo, no se explica cómo puedan cumplir con estos principios y al mismo tiempo ampliar y desviar el río Ranchería en contra de la voluntad de las comunidades afectadas.¹¹⁴

6.1. Impacto de la minería en las mujeres

La minería a gran escala ha llevado a la ruptura del tejido social en muchas comunidades, con impactos negativos especialmente para las mujeres. El aumento en el abuso del alcohol y la cantidad de trabajadores callejeros, trae aparejados problemas

103 Declaración escrita de CETIM y AAJ al Comité de Derechos Humanos: **Violaciones de Derechos Humanos Cometidas por las Corporaciones Transnacionales en Colombia** (*Human Rights Violations Committed by Transnational Corporations in Colombia*), 2007. http://www.cetim.ch/en/interventions_details_print.php?iid=288

104 Xstrata se fusionó recientemente con la compañía suiza Glencore.

105 Detalles en el sitio web de la compañía Cerrejón <http://www.cerrejon.com/site/english/sustainable-development--social-responsibility.aspx>

106 Cerrejón: **Resumen del Proyecto de expansión liwo'uyaa**, 2011, p. 41

107 *El Heraldó*: “¿Vale la pena la desviación del Ranchería por los beneficios ofrecidos?” por Sandra Guerrero Barriga, Barranquilla, 1 de julio de 2012. <http://www.elheraldo.co/region/vale-la-pena-la-desviacion-del-rancheria-por-los-beneficios-ofrecidos-73178>

108 Véase por ejemplo la carta de una escritora Wayuu al Presidente Santos <http://www.elespectador.com/impreso/vivir/articulo-338238-carta-de-una-escritora-wayuu-santos>

109 *Semana.com*, “Con chivos y vacas buscan que demos el sí al proyecto minero de El Cerrejón”, 2012 <http://www.mantomineral.com.co/index.php/nuestras-noticias/88-noticias-positivas/385-con-chivos-y-vacas-buscan-que-demos-el-si-al-proyecto-minero-de-el-cerrejon-noticia-de-la-semana>

110 Idem. Declaración hecha en una entrevista con *Semana.com*.

111 Carta del 4 de mayo de 2012, Barrancas, Sur de la Guajira, p. 2 www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/DOC_CARTA_CONSULTA.pdf

112 Polo Democrático Alternativo (MOIR): **Con chivos y alambre ‘aceitan’ falsa consulta sobre el río Ranchería**, oficina de Prensa Senador Jorge Enrique Robledo, Bogotá, 10 de octubre de 2012, www.moir.org.co/Con-chivos-y-alambre-aceitan-falsa.html y <http://www.youtube.com/watch?v=5AmUl18pejl>

113 “Statement by Tribes and Communities which have been affected by mining megaprojects in the Guajira Department, Colombia”, 24 de diciembre de 2011. Traducción no oficial <http://www.colectivodeabogados.org/Statement-by-tribes-and>

114 Polo Democrático Alternativo (MOIR): **Con chivos y alambre ‘aceitan’ falsa consulta sobre el río Ranchería**, Ob.cit.

de seguridad personal,¹¹⁵ así como los ocasionan la militarización de las zonas mineras y el empeoramiento del conflicto debido a la actividad minera. Se ha informado sobre un aumento de la violencia sexual en áreas donde la extracción minera se está llevando a cabo,¹¹⁶ y que hubo un aumento de la prostitución infantil y el embarazo juvenil en las regiones mineras según entrevistas realizadas por ABColombia en junio de 2012.

La contaminación de los ríos impacta principalmente en la salud de las mujeres de comunidades ribereñas pobres, ya que pasan mucho tiempo sumergidas en el río realizando tareas cotidianas como el lavado de ropa y de oro. Como resultado, experimentan problemas en la piel y otras complicaciones consecuencia del agua contaminada.¹¹⁷

7. INVERSIONES MINERAS EUROPEAS EN COLOMBIA

Desde 2003, la Unión Europea ha sido clasificada como la mayor inversora en la región de América Latina y el Caribe, y es un actor clave en los sectores de minería e hidrocarburos. Las inversiones europeas se concentran principalmente en América del Sur, y la tercera mayor parte de esta inversión la recibe Colombia.¹¹⁸ Las empresas del Reino Unido representaron la mayor proporción del aumento de la inversión europea en el sector de los recursos naturales en América Latina.¹¹⁹ En el 2011, la Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia alcanzó el récord de Dólares Estadounidenses (USD) 13.234 millones, un aumento del 92% con respecto al año anterior.¹²⁰ Según su embajada,¹²¹ el Reino Unido es el segundo mayor inversionista en Colombia y las exportaciones sumaron un total de Libras Esterlinas (GBP) 622 millones en 2010.¹²² Los principales inversores del Reino Unido son Anglo American y BHP Billiton

(carbón y níquel), SAB Miller (cerveza) y British Petroleum (petróleo). El ministro de Comercio de Colombia, Sergio Díaz-Granados, anunció que la IED en el sector minero había llegado a USD 2 mil millones en los primeros ocho meses de 2012, un aumento del 42% en un año.¹²³

Las empresas europeas han visto sus inversiones producir ingresos altos y el alza en los precios de productos básicos ha aumentado los dividendos de la IED en los países europeos de origen, gracias a las grandes inversiones en los sectores de minería e hidrocarburos. Mientras que la explotación de los recursos naturales de Colombia ha traído enormes beneficios para las empresas europeas, ha ocasionado un costo inmenso para Colombia en términos de violaciones de derechos humanos y del medioambiente, como se muestra en la sección anterior. Debido a que el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (PND) tiene el objetivo de ampliar rápidamente la explotación de los recursos naturales, es necesario tener en cuenta los beneficios económicos acumulados a través de impuestos y regalías, y el impacto que estos han hecho sobre la pobreza y la desigualdad.

7.1. Tributación

En Colombia, los beneficios económicos para el Estado con la extracción de minerales provienen de la recaudación de ingresos por tasas, impuestos y regalías. Además de los impuestos y regalías, las empresas mineras que operan en Colombia pagan un canon anual de licencias de exploración y explotación.

Con el apoyo del Banco Mundial (BM), se iniciaron en Colombia una serie de reformas fiscales con el fin de reducir las tasas del impuesto sobre la renta corporativa del 35,5 a 33%. Esto ha reducido los ingresos fiscales totales en un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB): una cifra que ya era baja en comparación con la de otros países de la región, como Argentina y Costa Rica.¹²⁴ Además, el sector extractivo tiene un complicado sistema de exenciones fiscales concedidas a las empresas multinacionales que, según el experto economista Guillermo Rudas,¹²⁵ ha dado a Colombia muy poco en forma de ingreso del sector extractivo. De hecho parece como si en los años 2007 y 2009 el gobierno hubiese pagado a las empresas para que se lleven su carbón.

115 Bermúdez Rico, Rodríguez Maldonado y Roa Avendaño: *Mujer y Minería: Ámbitos de análisis e impactos de la minería en la vida de las mujeres, Enfoque de derechos y perspectiva de género*, Bogotá, CENSAT-Agua Viva, febrero de 2012. www.censat.org/publicaciones?task=view&catid=10043&id=62

116 Comunicado de organizaciones colombianas de defensa y promoción de los derechos de las mujeres con ocasión de la visita de la Sra. Wallstrom: *En el marco del conflicto en Colombia: La violencia sexual en el marco del conflicto no es algo inevitable, es y debe ser evitable*, 26 de mayo de 2012.

117 Bermúdez Rico, Rodríguez Maldonado y Roa Avendaño: *Mujer y Minería: Ámbitos de análisis e impactos de la minería en la vida de las mujeres - Enfoque de derechos y perspectiva de género*, Ob.cit.

118 CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

119 Idem, pp. 30-31.

120 Idem, p. 5.

121 Reino Unido en: Sitio de la Embajada Británica, Relaciones Bilaterales Colombia-RU, 28 de junio de 2012 <http://ukincolombia.fco.gov.uk/en/news/?view=News&id=815913482>

122 El Reino Unido, España, los Estados Unidos y Chile son los más grandes inversores en Colombia.

123 *El Espectador*: "Inversión extranjera diferente a la minera se duplicó hasta agosto", Bogotá, 4 de septiembre de 2012.

124 OECD: *Perspectivas Económicas para América Latina 2009 (Latin American Economic Outlook 2009)*.

125 CINEP: *Conflictividad en el Sector Minero Energético en Colombia*, Bogotá, 4 de diciembre de 2011.

7.2. Regalías e impuestos

En el 2012, Guillermo Rudas fue contratado por el Consejo Nacional de Planeación de Colombia para buscar información relacionada con el pago de regalías e impuestos en el sector minero. Con esta investigación compiló la tabla que se presenta a continuación.¹²⁶ Como se puede ver en

las columnas finales de esta tabla, en el 2007 las exenciones fiscales para el carbón y los minerales ascendieron a 53% de los ingresos adeudados. Para el año 2009 esa cifra aumentó drásticamente a 90%, lo que significa que después de aplicadas las exenciones Colombia sólo recibe el 10% de la tarifa publicada.

Tabla 1. Minería e hidrocarburos en Colombia. Valor de regalías, impuesto a la renta y exenciones al impuesto a la renta. En billones de pesos corrientes y porcentajes sobre la renta líquida. 2007 y 2009

	Petróleo y Gas		Carbón		Resto de la minería*		Total con hidrocarburos		Total sin hidrocarburos	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Renta líquida (utilidades antes de Impuestos)**	11.57	15.20	2.14	2.71	3.67	4.92	17.38	22.83	5.81	7.63
Regalías mineras (directas e indirectas)	4.85	4.59	0.72	1.61	0.39	0.32	5.96	6.53	1.11	1.93
Regalías sobre renta líquida	42%	30%	33%	60%	11%	7%	34%	29%	19%	25%
Impuesto a la renta pagado por minería	3.43	2.95	0.28	0.53	1.11	0.23	4.82	3.71	1.39	0.76
Porcentaje del impuesto a la renta sobre utilidad	30%	19%	13%	20%	30%	5%	28%	16%	24%	10%
Tarifa nominal impuesto a la renta***	34%	33%	34%	33%	34%	33%	34%	33%	34%	33%
Total a pagar impuestos nominal (sin exenciones)	3.93	5.02	0.73	0.89	1.25	1.62	5.91	7.53	1.98	2.52
Exenciones al impuesto a la renta****	0.51	2.07	0.45	0.36	0.14	1.39	1.10	3.82	0.59	1.75
Exenciones sobre impuesto a pagar (nominal)	13%	41%	62%	41%	11%	86%	19%	51%	53%	90%

* Esto es para el resto de la minería mineral excluyendo carbón, gas y petróleo

** Calculado a partir de valor agregado (PIB) de cada sector, aplicando la participación de la renta del capital en el total del valor agregado sectorial.

*** Tarifa nominal del impuesto sobre la renta líquida gravable (Estatuto Tributario, Art. 240).

**** Valor a pagar a la tarifa nominal, menos valor efectivamente pagado.

Fuente: Guillermo Rudas (2010) calculado sobre la base de cifras de Banrepública, Ministerio de Hacienda. Departamento Nacional de Planeación, **Regla Fiscal para Colombia**, 2010.

¹²⁶ La tabla ha sido editada eliminando las columnas de los ingresos del gas y petróleo, pues este informe refiere a la extracción de minerales. Las dos últimas columnas "Total" han sido calculadas sin hidrocarburos, son todos los cálculos de Rudas. Para más información ver el informe de ABColombia: **Regalando todo**, 2012. http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Giving_it_Away_mining_report_SPANISH.pdf

Usando los cálculos iniciales de Rudas, Fierro Morales señala que, además de estas exenciones fiscales, las empresas multinacionales del carbón recibían reembolsos de impuestos sobre el combustible que ascendían a 16 mil millones de pesos en 2007 y 24 mil millones de pesos en 2009.¹²⁷ Una vez deducido esto de la factura de impuestos, la recaudación real en los ingresos para el carbón cae a -0,07 mil millones de pesos en 2009 y -0,33 mil millones de pesos en 2007. Esta tabla confirma las preocupaciones expresadas por el Contralor General de la Nación acerca de que uno de los casos más preocupantes es el de carbón, donde las deducciones fiscales en 2007 fueron superiores al valor de los impuestos pagados por las empresas mineras del sector.¹²⁸

La complejidad del sistema de exenciones es una de las mayores dificultades en la comprensión de lo que las corporaciones están pagando en términos de impuestos y regalías. La información anterior pone de manifiesto la falta de mecanismos de gobierno sólidos y responsables. Junto a la falta de transparencia de la información, esto hace que sea imposible para las comunidades o los analistas obtener la información necesaria para la supervisión democrática y para que los gobiernos y las empresas rindan cuentas.¹²⁹ Esta falta de transparencia en la tributación sólo puede beneficiar a las empresas y facilitar una pérdida masiva del ingreso para Colombia.

El dinero que Colombia podría obtener de los impuestos para usar en gasto social y cumplir con sus obligaciones con los pobres se está devolviendo a las empresas a través de exenciones fiscales. De acuerdo con la tabla, en 2009 el gobierno colombiano perdió el 53% (incluidas las exenciones en materia de hidrocarburos) de su potencial ingreso por impuesto a las ganancias en manos de las corporaciones multinacionales, una cifra que asciende a unos 3,82 billones de pesos colombianos (COP). Esta cantidad supera con creces lo que el gobierno ha presupuestado para gastar en el año 2012, por ejemplo, sobre las víctimas del conflicto, que es de 2,9 billones de pesos (COP).¹³⁰ Es probable que esta pérdida de ingresos aumente más rápidamente si Colombia duplica sus exportaciones de carbón en 2019. Colombia tiene uno

de los peores índices de desigualdad en la región (sólo Honduras es peor), y es el tercer país más desigual del mundo.¹³¹ Su tasa de pobreza rural es del 62,7% y la tasa urbana es del 43%.¹³² Aunque ha habido una pequeña mejora en las tasas nacionales de pobreza, en 2011 la pobreza extrema en realidad empeoró un 2,9%.¹³³

En consecuencia, Colombia ha fracasado hasta ahora en tomar ventaja de la utilización para el gasto social de los potenciales ingresos provenientes de la explotación de sus recursos naturales. En 2011, el presidente Santos dio un paso en la dirección correcta cuando anunció la decisión de detener las nuevas solicitudes de concesiones, iniciar una revisión de todas las solicitudes pendientes y revocar las licencias de las empresas que no habían pagado las tasas exigidas. Sin embargo, estas medidas no abarcan las exenciones actuales que legalmente tienen las empresas y la consiguiente pérdida para Colombia de sus recursos minerales naturales sin compensación adecuada en términos de impuesto a las ganancias de las sociedades e ingresos por regalías.¹³⁴

Mientras que el gobierno de Santos ha mejorado la recaudación de impuestos en general, también ha anunciado un nuevo proyecto de ley para reducir del 33 al 25% el impuesto de renta pagado por las empresas, y ha introducido un nuevo "impuesto al patrimonio" del 8% que se cobraría sobre los beneficios.¹³⁵ Esto sugiere que Colombia continuará regalando sus recursos naturales con la generación de pocos o ningún ingreso, haciendo por lo tanto caso omiso de uno de los elementos esenciales del buen gobierno: un sistema bien regulado y transparente de impuestos, acompañado de políticas efectivas para la pobreza. Las políticas fiscales deberían proporcionar una herramienta para la corrección de los excesos de la distribución desigual de los ingresos, permitiendo al Estado generar los ingresos esenciales para gastos de desarrollo y políticas sociales.

7.3. La minería y la economía local

Uno de los argumentos principales para promover la minería en Colombia es la reducción de la po-

127 Julio Fierro Morales: *Políticas Mineras en Colombia*, ILSA, Bogotá, febrero de 2012 pp. 69-70.

128 *El Espectador*: "La locomotora minera puja, pero el Gobierno perdió el año", por Álvaro Pardo, Bogotá, 23 de diciembre de 2011. <http://www.elespectador.com/economia/articulo-318360-locomotora-minera-puja-el-gobierno-perdio-el-ano>

129 Los analistas con los que habló ABColombia en 2011 y 2012 resaltaron este problema indicando que, frecuentemente, tuvieron que solicitar a políticos ejercer el derecho a la información (derecho de petición) para obtener información.

130 Ministerio de Hacienda - COMUNICADO DE PRENSA 031: *Presupuesto General de la Nación 2012: más empleo, menos pobreza y más seguridad con solidez fiscal*: "En el Presupuesto de 2012, a través de diferentes sectores y programas, se destinan \$2,9".

131 Indicadores 2009 del Banco Mundial, no todos los indicadores de país están registrados, por ejemplo en la región falta Guatemala http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?order=wbapi_data_value_2009+wbapi_data_value&sort=desc

132 CEPAL: *Libro Anual de Estadísticas 2011*.

133 Idem.

134 Además de los impuestos a la renta y regalías corporativos, el gobierno recibe impuestos sobre la nómina, sin embargo los costos de la nómina en las minas de minerales modernas representan una parte relativamente pequeña del total del valor de la mina.

135 *Reuters*: "Colombia presenta reforma fiscal para crear empleo, cerrar lagunas jurídicas" (Colombia unveils tax reform to create jobs, close loopholes), 2 de octubre de 2012.

breza, directamente (a través del empleo) o indirectamente (a través de los ingresos al Estado). La minería moderna es tecnológicamente avanzada y una vez finalizada la etapa de construcción, el empleo que genera es relativamente poco en comparación al tamaño de los ingresos.

Puede generar empleo a nivel local, teniendo así el potencial de contribuir a la economía municipal y departamental. En La Guajira por ejemplo, Cerrejón aporta el 14,2% del PIB del departamento. Sin embargo, un examen más minucioso evidencia que la mina no beneficia la economía local. En La Guajira la mina Cerrejón no ha generado ningún desarrollo económico importante en el departamento; ni ha apoyado las grandes industrias o sectores como el comercio y el transporte. El Banco Mundial recomienda, en su Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), que se aliente a las grandes empresas mineras a hacer más contribuciones al desarrollo local.¹³⁶ Cerrejón pretende contribuir al desarrollo indígena local a través de sus fundaciones y anuncia un amplio programa de iniciativas de RSC. Sin embargo, después de 30 años de explotación de la mina de carbón a cielo abierto más grande del país, el 64% de la población de La Guajira continúa viviendo en la pobreza y el 37,4% en la pobreza extrema, uno de los niveles más altos de pobreza extrema en el país.¹³⁷

Mientras que Cerrejón cuenta con una política de RSC, planea al mismo tiempo expandir la minería a cielo abierto en zonas cultural y medioambientalmente sensibles. Los que ya han sido desplazados dicen que han recibido malas instalaciones y tierras insuficientes.¹³⁸ Según una investigación realizada por CENSAT, la “desmesurada cantidad de guardias de seguridad genera temor entre la población, que prefiere pasar días enteros sin comer antes que arriesgar sus vidas tratando de cazar algún animal para su alimento”.¹³⁹ Esto ha llevado a un mayor empobrecimiento económico de quienes se dedican a las prácticas tradicionales. Este fue un tema recurrente en las entrevistas realizadas por ABColombia en junio de 2012 cuando las comunidades de Nariño denunciaron que la contaminación de las aguas causada por la minería perjudicaría su agricultura, amenazando sus medios de vida.

¹³⁶ Banco Mundial: **Documento de Estrategia de lucha contra la Pobreza** (Poverty Reduction Strategy Paper framework), Capítulo 25: Minería http://siteresources.worldbank.org/INTPRS/1/Resources/383606-1205334112622/4251_chap25.pdf

¹³⁷ Cifras de CEPAL y otros fuentes, publicados por Portafolio.co, 6 de marzo de 2012 www.portafolio.co/economia/paises-pobres-del-pais

¹³⁸ Federación de Comunidades Afectadas y Desplazadas por la Explotación Minera en La Guajira (FECODEMIGUA). De una declaración del 3 de septiembre de 2011: **Comunidades del Área de Influencia de La Explotación Minera del Complejo Carbonífero Cerrejón Exigen Respeto a sus Derechos**. <http://reclameguajira.blogspot.co.uk/2011/03/comunidades-del-area-de-influencia-de.html>

¹³⁹ Citado en Julio Fierro Morales: **Políticas Mineras en Colombia**, Ob.cit., pp. 91-92.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. Exigir a las empresas la rendición de cuentas: ¿Cómo aumentar la rendición de cuentas en el ámbito internacional?

“[Si] bien [la orientación e iniciativas voluntarias] son importantes... no cumplen por sí solas con el espíritu de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que prevén que los Estados adoptarán “medidas apropiadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar abusos a través de políticas, legislación, reglamentos y adjudicación efectivos”.¹⁴⁰

En 2007 el Comité de Derechos Humanos de la ONU pidió al profesor John Ruggie¹⁴¹ elaborar recomendaciones para fortalecer el régimen internacional de los derechos humanos con el fin de proporcionar una mayor protección de estos derechos ante el daño provocado por las empresas. Esta petición condujo a la elaboración de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos que fueron aprobados por unanimidad por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2011.

8.1. Principios Rectores de la ONU

“Si los Estados no adoptan las medidas necesarias para investigar, castigar y reparar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas cuando se producen, el deber de protección de los Estados puede debilitarse e incluso carecer de sentido”.¹⁴²

Estos principios se elaboraron en relación al marco basado en los tres principios de “Proteger, Respetar y Remediar”. El primero implica el deber del Estado de proteger, a través de políticas, regulación y adjudicación, contra los abusos de derechos humanos por parte de terceros, incluyendo a las empresas comerciales. El segundo establece la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, lo que significa que las empresas comerciales deben actuar con la debida diligencia para evitar infringir los derechos de otros y para hacer frente a sus efectos adversos. El tercer

¹⁴⁰ Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, Trabajo sobre Derechos Humanos de la FCO en 2011, Informe de la tercer sesión 2012-2013, (*The FCO's human rights work in 2011*, Third Report of Session), 11 de septiembre de 2012. Traducción no oficial.

¹⁴¹ Los negocios y las empresas. Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, Documento ONU A/HRC/4/035, 19 de febrero de 2007.

¹⁴² Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, 2011, Ob.cit.

principio es el de remediar: Ruggie identifica que es necesario un mayor acceso de las víctimas a un recurso efectivo judicial o extrajudicial. Ahora cada Estado tiene que desarrollar una estrategia y aplicar políticas y leyes adecuadas para poner en práctica estos principios.

Mientras que por un lado las medidas voluntarias y los principios como la responsabilidad social corporativa (RSC) son esenciales para guiar a las empresas y han servido para elevar los estándares debido a su papel en el impulso de mejoras incrementales, por el otro lado han socavado los intentos de desarrollar una sanción judicial efectiva, tanto a nivel nacional como internacional, sin la cual es imposible evitar que las empresas abusen de los derechos de las comunidades locales. Ruggie puso de relieve que “[si] los Estados no adoptan las medidas necesarias para investigar, castigar y reparar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas cuando se producen, el deber de protección de los Estados puede debilitarse e incluso carecer de sentido”.¹⁴³

8.2. Mecanismos Judiciales

Ruggie ha expresado preocupación por la existencia de “una red en constante expansión de casos de posible responsabilidad de las empresas por delitos internacionales, impuesta por medio de los tribunales nacionales”. En la conclusión de su informe, subraya que el desarrollo legal más consecuente en relación a los negocios y los derechos humanos es “la paulatina extensión a las empresas de la responsabilidad por los delitos internacionales, bajo la jurisdicción nacional pero sobre la base de las normas internacionales”.¹⁴⁴ En relación a esto, el Reino Unido ha adoptado recientemente una medida regresiva al hacer cambios en la Ley de Asistencia Jurídica, Sentencia y Castigo de Delincuentes de 2012 (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act),¹⁴⁵ que es la legislación que han estado usando las comunidades para llevar casos contra multinacionales del Reino Unido por sus abusos en el extranjero. Los cambios realizados en el 2012 requerirán que los honorarios y costos de seguros salgan de las indemnizaciones concedidas a las víctimas, en vez de ser pagados por la empresa transnacional perdedora del caso. Las indemnizaciones otorgadas en el Reino Unido por abusos contra los derechos humanos suelen ser bajas debido a que se producen en los países

en vías de desarrollo, pero las tasas y primas de seguro reflejan los costos de llevar un caso judicial en el Reino Unido. Como resultado de esta falta de viabilidad financiera, muchas de las víctimas de las empresas transnacionales encuentran restringido su acceso a la justicia.

El Reino Unido ha sido público en su apoyo a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Sin embargo, si quiere mantener el espíritu de estos principios, el Reino Unido tendrá que promulgar una nueva legislación que facilite a las comunidades pobres de los países del sur el acceso a su sistema de justicia, y que permita responsabilizar a las empresas sobre su comportamiento en el extranjero, especialmente en aquellos Estados que no pueden o no quieren tomar medidas para proteger a sus ciudadanos frente a los abusos corporativos.

En algunas circunstancias, las empresas ya pueden ser declaradas responsables por delitos cometidos en el extranjero; por ejemplo, el Reino Unido ha ampliado recientemente su jurisdicción extraterritorial para responsabilizar a las empresas por delitos de cohecho fuera del Reino Unido (Bribery Act 2010). La inclusión de la jurisdicción extraterritorial responde a la circunstancia “donde pareciera haber un interés para la posición y reputación del Reino Unido dentro de la comunidad internacional”,¹⁴⁶ un criterio comprometido en relación al comercio de armas. El prestigio y la reputación del Reino Unido se ven sin duda afectados por la impunidad de las violaciones a los derechos humanos ocasionadas por sus empresas en el extranjero. La Oficina de Asuntos Exteriores (Foreign and Commonwealth Office-FCO) y la Comisión de Asuntos Exteriores (Foreign Affairs Committee) parecen haber tomado esta posición cuando recomendaron que, debido a las obligaciones internacionales de derechos humanos, el gobierno del Reino Unido debería considerar “extender la jurisdicción extraterritorial para cubrir las acciones que ocasionan impactos en los derechos humanos, en el extranjero, de las empresas con base en el Reino Unido, o de las empresas que trabajan bajo contrato con el gobierno del Reino Unido.” También reconocieron que “[apoyarse] en la administración de justicia local puede no ser suficiente para proteger la reputación internacional del Reino Unido dentro de los altos estándares de los derechos humanos” y recomendaron “vincular la provisión de oportunidades de contratación pública, apoyo a la inversión y garantías de crédito a la exportación con los registros de las empresas británicas en el extranjero en relación a los derechos humanos”.

143 Idem.

144 Los negocios y las empresas. Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Ob.cit., pp. 41, 44, 22 y 84.

145 Ley de asistencia legal, juicio y castigo de los delincuentes (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act) 2012.

146 Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, Trabajo sobre Derechos Humanos de la FCO en 2011, Informe de la tercer sesión 2012-13, (*The FCO's human rights work in 2011*, Third Report of Session), 11 de septiembre de 2012. Traducción no oficial.

8.3. Mejorar el gobierno y la democracia

Según Ruggie, los Estados deberían establecer claramente la expectativa de que todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción, respeten los derechos humanos en todas sus operaciones.¹⁴⁷ Los mecanismos de presentación de informes que permitan a los órganos de supervisión garantizar que las empresas respeten los derechos humanos son una parte esencial de este proceso. Asimismo, deberían darse disposiciones especiales para informar sobre los derechos humanos en el territorio de Pueblos Indígenas y Tribales,¹⁴⁸ debido a las graves consecuencias que la extracción de recursos podría tener sobre su cultura y forma de vida. Uno de los principales instrumentos para garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales es el proceso de consulta y consentimiento previo. Por tanto, es fundamental que las empresas estén obligadas a proporcionar informes detallados sobre cómo han cumplido con este proceso.

Se podría esperar que las empresas responsables también impulsen a ambos gobiernos, de origen y colombiano, a garantizar que los procesos de CLPI se lleven a cabo de manera adecuada, y a poner fin a la impunidad por las violaciones de derechos humanos.

8.4. Transparencia en los requisitos de información y presentación de informes

La falta de transparencia en la información es un obstáculo importante para el escrutinio público de las corporaciones. Si se debe garantizar la diligencia y el respeto de los derechos humanos, entonces es esencial que los procedimientos de presentación de informes sean mejorados tanto en los países donde las empresas operan, como en los países donde las empresas están cotizadas o tienen su sede. Sin acceso a la información los ciudadanos no pueden exigir que los gobiernos o las empresas rindan cuentas.

La Unión Europea está actualmente tramitando una nueva norma que, de ser aprobada, requerirá a las empresas “*informar todos los pagos superiores a Euros 80.000 (£ 64.300) a los gobiernos y las autoridades locales en los países donde operan, y también detallar lo que pagan con respecto a proyectos individuales, como una mina o un*

yacimiento de petróleo.”¹⁴⁹ Esto se logrará a través de las revisiones propuestas a la Directiva de Transparencia de la UE. Estas revisiones han sido elaboradas por la Comisión Europea (octubre de 2011) y enviadas al Consejo de Ministros Europeo que emitirá una versión final de la directiva al Parlamento Europeo, el que votará a finales de 2012.

Para que esta directiva complete los estándares establecidos por la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (U.S. Security and Exchange Commission), es esencial que su versión final contenga la obligación de divulgar los pagos a nivel proyecto y a nivel nacional. Sin embargo, existe una resistencia considerable de las corporaciones mineras a realizar informes proyecto-por-proyecto, porque afirman que la administración de esto sería costoso, y que la divulgación de lo que pagan por cada proyecto podría dar lugar a tensiones debido a las diferencias de pago existentes entre las empresas de la región y a las diferencias en lo que las autoridades regionales retienen. No obstante, la presentación de informes proyecto-por-proyecto, es la única manera de que la información pueda ayudar a las comunidades afectadas por la extracción de recursos naturales para obligar a sus gobiernos a rendir cuentas. Se espera que las corporaciones estadounidenses informen proyecto-por-proyecto y debería esperarse lo mismo de las empresas europeas, con el fin de “nivelar el campo de juego”. Mientras que los informes país-por-país serán un avance, no proporcionarán la información necesaria para garantizar que los ciudadanos puedan exigir a sus gobiernos ser democráticamente responsables, ni permitirán que las comunidades obliguen a las corporaciones a rendir cuentas.

Por el momento, los EE.UU. han puesto prioridad en esta área y se encuentran muy por delante de la UE, garantizando una mayor transparencia de la información con la aprobación en agosto de 2012 de las regulaciones para implementar la Sección 1504, la Reforma Financiera Dodd-Frank y la Ley de Protección al Consumidor. La sección 1504 requiere que las compañías de petróleo, gas o minería informen anualmente a la Comisión de Bolsa y Valores de los EE.UU. los pagos realizados a nivel país y a nivel proyecto a los gobiernos anfitriones.¹⁵⁰ Esto permite a los ciudadanos y comunidades de las economías ricas en recursos garantizar que las empresas paguen lo suficiente para extraer dichos recursos naturales de su país.

Las iniciativas de transparencia también deben considerar incluir, sobre todo en los países en conflicto, la obligación de informar acerca de la seguridad que se establezca, ya sea privada o estatal.

¹⁴⁷ Comité de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comentarios sobre los Principios Rectores sobre los Derechos Humanos y las empresas en relación con los pueblos indígenas y el derecho a participar en la toma de decisiones con un enfoque sobre las Industrias Extractivas (*Comment on the Human Rights Council's Guiding Principles on Business and Human Rights as related to Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision-Making with a Focus on Extractive Industries*), AI HRC/EMRIP/2012/CRP.1, 4 de julio de 2012 p. 4. Traducción no oficial.

¹⁴⁸ En el caso de Colombia los afrocolombianos se incluyen en el Convenio 169 de la OIT.

¹⁴⁹ *The Telegraph*: “Las empresas mineras y petroleras podrían verse obligadas a revelar los pagos al gobierno” (Mining and oil firms could be forced to disclose government payments), Londres, 28 de septiembre de 2012, traducción no oficial.

¹⁵⁰ Publish what you Pay <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/eu-politicians-vote-tough-oil-gas>

8.5. Informar de manera ética en la Bolsa de Valores de Londres

Hay un fuerte incremento de las empresas “dedicadas” a la minería en la Bolsa de Valores de Londres (LSE). Sin embargo, la Autoridad de Servicios Financieros (ASF-Financial Services Authority)¹⁵¹ ha hecho poco para abordar la capacidad de “hacer daño” que tienen las empresas mineras.¹⁵² Los requisitos de la Bolsa de Valores de Hong Kong requieren que las compañías de minerales cumplan con exigencias específicas de registración que aún no tienen una contrapartida en aquellas asignadas por la Autoridad de Listado del Reino Unido (UK Listing Authority).¹⁵³ Estos requisitos incluyen la divulgación de cualquier reclamo que pueda existir sobre el terreno en el que se está llevando a cabo la exploración o actividad minera realizada, incluidas las demandas ancestrales o nativas, y la divulgación de la experiencia histórica de la compañía al hacer frente a las preocupaciones de los gobiernos y comunidades locales con respecto a las cuestiones ambientales, sociales y de salud y seguridad en sus minas.¹⁵⁴

En todo el mundo, los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales (incluyendo los afrocolombianos) son los más afectados por las empresas mineras, lo cual es ciertamente el caso en Colombia. Por lo que es esencial que las empresas que cotizan en bolsas de valores de Europa reconozcan los acuerdos de los que dicho país es signatario, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cumplan con sus disposiciones e informen en consecuencia.¹⁵⁵ Es esencial que los reguladores europeos fomenten un comportamiento empresarial ético, que incluya el respeto por los derechos humanos reconocidos internacionalmente.



¹⁵¹ La Autoridad de Servicios Financieros (FSA en su sigla inglesa) es un órgano cuasi-judicial encargado de la regulación de la industria de servicios financieros en el Reino Unido. Cuando actúa como la autoridad competente para la cotización de las acciones en bolsa, se la que se conoce como la Autoridad de Listado del Reino Unido (UKLA).

¹⁵² London Mining Network: **Empresas Mineras Registradas en el RU y el caso para una supervisión más estricta** (UK-Listed Mining Companies & the Case for Stricter Oversight), febrero de 2012.

¹⁵³ Véase: **Una guía para cotizar en la Bolsa de Valores de Londres** (*A Guide to listing on the London Stock Exchange*), publicado por la Bolsa de Valores de Londres; accedido el 10 de abril de 2011: <http://www.londonstockexchange.com/home/guide-to-listing.pdf>.

¹⁵⁴ Incluso la información básica de las compañías sobre las emisiones de carbono todavía no es obligatoria en el Reino Unido. En mayo de 2011, un estudio de la Agencia Medioambiental del Reino Unido sobre un conjunto de 500 FTSE empresas, mostró que sólo una minoría de las empresas británicas que cotizan en bolsa en la actualidad proporciona estadísticas ambientales conforme a la directiva del gobierno. La mayoría revela alguna información cuantitativa del medio ambiente en sus informes anuales pero, según la Agencia, su calidad es muy variada y en algunos casos bastante básica. Véase www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Business/Environmental_Disclosures_summary_report.pdf

¹⁵⁵ Presentación del London Mining Network a la Consulta del Tesoro, septiembre de 2011.

AYUDA PARA UN *DESARROLLO VERDE*: EL DISEÑO DE LA FACILIDAD DE INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA DE LA UNIÓN EUROPEA

GUSTAVO HERNÁNDEZ Y TONI SANDELL*

CAPÍTULO V

RESUMEN

Los ‘mecanismos mixtos de asociación público-privada’ (LGBF, por su sigla en inglés), que mezclan donaciones y préstamos, tales como la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF, por su sigla en inglés) de la Unión Europea (UE), son una continuación de la estrategia para canalizar fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia el sector privado. La finalidad declarada es la de movilizar financiamiento adicional para apoyar el desarrollo. Este texto ofrece un panorama general del mecanismo y expresa la preocupación, en base a la experiencia con los proyectos LAIF hasta el momento, de que los objetivos de desarrollo sustentable y reducción de la pobreza que con ellos se persiguen se vean eclipsados por los intereses geopolíticos y empresariales de la UE. Las instituciones financieras europeas y Bruselas tienen, en su actual configuración, el poder de decisión real. Para que el mecanismo tenga un efecto positivo, debe revisarse la estructura de toma de decisiones, los criterios de selección de proyectos tienen que ser más transparentes, debe establecerse un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad civil y tienen que considerarse los posibles problemas de deuda que puedan generarse en los países receptores.

INTRODUCCION: El nuevo panorama político y los cambios en el paradigma de desarrollo

Durante las tres últimas décadas ha caído en términos relativos la participación de la UE en el comercio latinoamericano, principalmente debido a que China y otros países en desarrollo asiáticos

han logrado una mayor participación en el mercado de América Latina. Aunque la UE sigue siendo el segundo mayor socio comercial, podría perder esta posición con China hacia mediados de esta década. América Latina y el Caribe (ALC) apenas representa cerca del 2% del comercio total de la UE (o 5%, si se excluye el comercio entre países de la Unión). La UE fue también la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en ALC en la primera década de este siglo, aunque últimamente su crecimiento se ha frenado y se ha vuelto más volátil.¹

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, los planes para ampliar las inversiones europeas en la región están condicionados por la adversa situación económica en Europa, donde las empresas europeas tienen, en mayor o menor medida, casi todos sus activos. Esto vuelve los activos latinoamericanos extraordinariamente importantes para estas empresas, como mercados potenciales con perspectivas de crecimiento y alta rentabilidad. Por otro lado, como la crisis se profundiza y las condiciones crediticias empeoran, las empresas europeas enfrentan cada vez más dificultades para financiar sus inversiones. La CEPAL ha identificado también un fenómeno cada vez más relevante a partir de 2004: la repatriación creciente de ganancias de las empresas transnacionales que invierten en la región. Los recursos de IED retransferidos desde ALC a los países de origen han crecido de USD 20 mil millones por año entre 1998 y 2003 a USD 84 mil millones por año entre 2008 y 2010.²

* Gustavo Hernández, Coordinador de la Oficina de ALOP en Europa, Responsable del Observatorio Social de las Relaciones UE-AL de ALOP en Bruselas; Toni Sandell, Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV). Los autores agradecen los comentarios recibidos del equipo de Eurodad.

1 UNCTAD: Informe sobre las inversiones en el mundo 2012. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2012.

2 La CEPAL estima que, en 2012, los flujos de IED hacia ALC mantendrán niveles altos. Sin embargo, la organización teme que, si la crisis de la eurozona empeora el flujo de inversiones – en especial los que proceden de Europa – puedan revertirse. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/4/46574/P46574.xml&xml=/prensa/tpl-i/p6f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xsl>

Aunque el peso relativo de la UE en la IED en ALC ha caído en los últimos años, durante la década de 1990 la IED europea fue importante, en particular por la participación de empresas europeas en las privatizaciones masivas que se procesaron por entonces en la región. Mayormente dominada por la inversión de origen español, las inversiones europeas se enfocaron en los sectores de servicios y energía, en especial en países del MERCOSUR, como Argentina y Brasil.³

En la actualidad, la denominada “economía verde” está en el corazón de la discusión de la inversión extranjera privada y la UE es uno de los actores que más fuertemente sostienen este concepto, formulado originalmente por la comunidad empresarial internacional y luego adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).⁴ Tal como se vio en la Cumbre Río+20, la economía verde prevé cambios en el panorama de la ayuda para el desarrollo tradicional. Destaca en primer lugar el rechazo de los países industrializados a aumentar los esfuerzos tendientes a alcanzar la meta de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) equivalente al 0,7% del producto nacional bruto (PNB). Y, no menos importante, su necesidad de reducir en forma significativa el papel del financiamiento público en las transferencias de financiamiento hacia los países en desarrollo y pasarlo al financiamiento privado.⁵ Esta creciente importancia del financiamiento para el sector privado ya se expresa en números concretos: se espera que el monto que fluye desde las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) hacia el sector privado crezca de USD 40 mil millones en 2010 a USD 100 mil millones en 2015.⁶ Se argumenta entonces que los nuevos proveedores de ayuda y los novedosos enfoques mixtos, que utilizan modalidades diferentes de cooperación para el desarrollo, ayudarán a aumentar el flujo de recursos. Es decir, se argumenta que la interrelación de la ayuda al desarrollo con la inversión privada, el comercio y el rol de nuevos actores en la cooperación brindan oportunidades para que la AOD apalanque flujos de recursos privados.

¿Cómo se define una economía verde?

El PNUMA ha desarrollado una definición práctica de economía verde como la que deriva en la mejora del bienestar humano y la equidad social, al tiempo que reduce en forma significativa los riesgos medioambientales y las fallas ecológicas. En su expresión más simple, una economía verde puede pensarse como baja en carbono, eficiente en el uso de los recursos y socialmente inclusiva.

En términos prácticos, una economía verde es aquella en la que el crecimiento del ingreso y el empleo está impulsado por inversiones públicas y privadas que reducen las emisiones de carbono y la polución, mejoran la eficiencia de la energía y los recursos y evitan la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas. Estas inversiones deben ser catalizadas y apoyadas por gastos públicos focalizados, reformas políticas y cambios en las regulaciones. Esta senda de desarrollo debe mantener, mejorar y, de ser necesario, reconstruir el capital natural como un activo económico crítico y una fuente de beneficios públicos, en especial para las personas pobres cuyo medio de vida y seguridad dependen fuertemente de la naturaleza.

<http://www.unep.org/greeneconomy/About-GEI/FrequentlyAskedQuestions/tabid/29786/Default.aspx>

El documento de la Comisión Europea (CE) *Río+20: hacia la economía verde y la mejora de la gobernanza*⁷ subraya claramente los objetivos y las acciones implícitas en los conceptos en juego. Algunos organismos de la UE, sin embargo, han señalado que un énfasis en la economía verde y el sector privado no debe desviar la atención de la necesidad de empoderar a los ciudadanos y promover la buena gobernanza medioambiental, más allá de los acuerdos institucionales.⁸ El documen-

3 Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe: **Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa**. SELA, Caracas, marzo de 2011.

4 Laura Palomo y Gustavo Hernández: **Más allá de la Economía Verde: Desarrollo y Sostenibilidad en América Latina**. México, ALOP, 2012, p. 30.

5 Update on Sustainable Development Conference: Developed countries oppose new and additional funding proposals. Third World Network. 2012.

6 Eurodad: **¿Fondos públicos para inversión privada? ¿Es posible invertir en empresas privadas para beneficiar a los pobres?**, Bruselas, 2012.

7 El documento sentó las bases para el diálogo entre la CE, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, los estados miembros, la sociedad civil y los empresarios en preparación de Río+20, antes de que se presentara una posición consolidada de la UE ante la ONU a fines de 2011. Véase COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Río+20: towards the green economy and better governance. Brussels, 20.6.2011 COM(2011) 363 final.

8 Resolución del Parlamento Europeo del 29 de septiembre de 2011 sobre el desarrollo de una posición común de la UE hacia la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río +20), B7-0522/2011. El Consejo de la Unión Europea adoptó una postura similar, pidiendo un mayor esfuerzo para integrar

to de la CE propone que para lograr la transición hacia una economía verde necesitamos abordar tres dimensiones políticas interrelacionadas: (1) inversión en la gestión sustentable de los recursos clave y el capital natural ('qué'); (2) establecimiento de condiciones regulatorias y de mercado adecuadas ('cómo') y, finalmente, (3) mejora de la gobernanza y del involucramiento del sector privado ('quién').⁹ Sin embargo, para algunos sectores de la sociedad civil la economía verde no representa una ruptura significativa con el actual modelo macroeconómico.

1. EL DESARROLLO Y EL FOCO EN EL SECTOR PRIVADO

El sector privado y su papel en el desarrollo están en el centro de una discusión política mayor en la UE. Esto se debe tanto a un cambio en el panorama político en Europa como a las perspectivas de reducción de los flujos de AOD. Hay también un reconocimiento creciente de los donantes en cuanto al papel fundamental del sector privado en el crecimiento económico, la innovación y la creación de empleo, lo que brinda ingresos fiscales a los gobiernos pobres, al tiempo que ofrece servicios y bienes a los ciudadanos. Un ejemplo destacado es la alianza entre el Banco Europeo de Inversión (BEI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2004, con el propósito de desarrollar instrumentos de mitigación de riesgo diseñados para fomentar la IED europea y la cooperación multilateral en los países de ALC.¹⁰

Además de las IFI, los donantes bilaterales y la UE están cada vez más interesados en colaborar con el sector privado. La CE y algunos estados miembros de la UE, tales como los Países Bajos y Suecia, ya derivan cantidades significativas de fondos de AOD al sector privado a través de di-

ferentes "ayudas al comercio" y otras iniciativas. Tal como explicó la CE, la UE mantiene su compromiso de lograr el objetivo de 0,7% del PNB en AOD para 2015. Para ello, se ha propuesto el aumento de la asignación presupuestaria para la acción externa, de EUR 56 mil millones a EUR 70 mil millones, y un mayor despliegue de instrumentos financieros (tales como préstamos, garantías, fondos de capital e instrumentos de riesgo compartido) destinados a catalizar la inversión privada. Pese a la reducción de la AOD en los últimos años de países como Italia, los Países Bajos y el Reino Unido, la proporción de la contribución de la CE ha crecido, lo que refleja tanto los cambios producidos en la agenda internacional de desarrollo como la "securitization" de la ayuda.¹¹

El sector privado está también muy involucrado en la AOD a través de los procesos de compras públicas. De acuerdo a cálculos de Eurodad, más del 50% de la AOD se destina a la compra de bienes y servicios de empresas privadas para proyectos de desarrollo, lo que alcanza un estimado de USD 69 mil millones anuales. Eurodad también señala que aproximadamente dos tercios de la ayuda no condicionada aún se vincula con empresas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el 60% de los recursos de ayuda interna en los países en desarrollo también van a empresas del país donante.¹² En tal sentido, uno de los principales objetivos de las instituciones financieras europeas es mantener la presencia europea en América Latina mediante la financiación de la IED. Según un estudio de un grupo intergubernamental de expertos latinoamericanos, "*la IED europea en América Latina se ve favorecida por la existencia de mecanismos que la facilitan, como es el caso del BEI. Las operaciones del BEI, una agencia de la UE, son un mecanismo poderoso para la cooperación a través de los flujos de inversión y el financiamiento de proyectos en los países en desarrollo*".¹³

las dimensiones económica, social y medioambiental de forma más balanceada. Véase 3118th ENVIRONMENT Council meeting Luxembourg, 10 de octubre de 2011.

⁹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Idem, pp. 5-6.

¹⁰ "El atractivo de una alianza del BEI con el BID surge de su propósito de brindar más apoyo a la IED europea en proyectos de interés mutuo en América Latina y el Caribe, así como en proyectos de infraestructura de integración regional. Su motivación se relaciona, entre otras cosas, con el apoyo del sistema multilateral mediante la cooperación más cercana con los mayores prestadores multilaterales en América Latina y el Caribe, el alcance político del BID y su capacidad de convocatoria y prestigio, su cobertura extensiva de las regiones de América Latina y el Caribe y su capacidad para identificar e implementar proyectos emblemáticos tanto con socios públicos como privados" (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING between THE EUROPEAN INVESTMENT BANK And THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK 13 de diciembre de 2004).

¹¹ José Antonio Sanahuja: *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategia e instrumentos de cooperación para la asociación regional*, Fundación Carolina, CeAICI N° 12, 2011.

¹² Eurodad: *Cómo gastarlo. Contrataciones inteligentes para una ayuda más eficaz*. Bruselas, 2011, pp. 20-23.

¹³ SELA: *Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa*. Ob. Cit., p. 21.

La UE se esfuerza por encontrar nuevas formas de poner el sector privado en el centro de sus estrategias de desarrollo. En su documento *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*,¹⁴ la CE identifica una triple estrategia para apoyar al sector privado: (1) apoyo a un ambiente de negocios para las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) a través del impulso a la creación de capacidades y los marcos legales, el acceso a los negocios y a los servicios financieros, así como de la promoción de las políticas agrícolas, industriales y de innovación; (2) apoyo a la integración regional, en especial a través de Tratados de Libre Comercio y finalmente (3) incentivos al sector privado para financiar e implementar proyectos de desarrollo, en especial en iniciativas de infraestructura. De acuerdo a la CE, “es crucial para el éxito de los países en desarrollo atraer y retener inversión privada nacional y extranjera sustancial y mejorar la infraestructura”.¹⁵

Es en este contexto que los llamados “mecanismos mixtos” o facilidades de inversión que mezclan ayuda al desarrollo con préstamos de las IFI – en particular para grandes proyectos de infraestructura – se han convertido en el buque insignia del financiamiento del sector privado.¹⁶ En tal sentido, el número de las llamadas asociaciones público-privadas han aumentado en el marco de la acción europea para el desarrollo, convirtiéndose en el referente para iniciativas estratégicas conjuntas en proyectos a gran escala, así como en plataformas para la colaboración y la coordinación entre los financiadores.¹⁷ Al mismo tiempo, la CE reconoce que estas facilidades están todavía en etapa de diseño y que está “aprendiendo sobre la marcha”. Esto brinda una oportunidad para tener un debido debate sobre los beneficios y las limitaciones de estas modalidades de inversión y ayuda combinadas.

2. FACILIDADES DE INVERSIÓN MIXTA: LA LÓGICA DEL MECANISMO LAIF

Las nuevas facilidades de inversión mezclan donaciones no reembolsables de la CE con préstamos de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) europeas y bancos regionales latinoamericanos. El propósito declarado de estas facilidades mixtas que combinan donaciones y préstamos es movilizar financiamiento adicional para apoyar el desarrollo. Una primera facilidad se creó para África (Fondo Fiduciario UE-África para la Infraestructura) en 2007. Desde entonces, se han lanzado siete nuevas facilidades que cubren casi todas las regiones con las que la UE tiene cooperación para el desarrollo.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y los Comités de las Regiones, “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio”. Bruselas, 13.10.2011 COM (2011)637 final.

¹⁵ Idem, p. 8.

¹⁶ Sobre mecanismos mixtos, véase por ejemplo la reflexión del European Think Tank Groups: **EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options**, Overseas Development Institute, January 2011. Véase también ‘Leveraging’ private sector finance: **How does it work and what are the risks?** Bretton Woods Project, April 2012.

¹⁷ Jorge Núñez Ferrer y Arno Behrens: **Innovative Approaches to EU Blending. Mechanisms for Development Finance**. Brussels, CEPS, May 2011.

Breve resumen de las facilidades de combinación de la UE

Nombre de la facilidad Región cubierta:	Fecha de lanzamiento	Asignación de fondos	Participantes financieros
FFI: Fondo Fiduciario para la Infraestructura para África 47 países africanos	2007	Fondos de donación asignados: EUR 308,7m del 10° FED + EUR 64m de los presupuestos de los EM (al 31/12/10)	AFD, BAfD, BIO, Cofides, BEI, Finnfund, KfW, Lux-Development, MoF Grecia, OEeB, Simest, Sofid, PIDG
FIV: Facilidad de Inversión de la vecindad Países elegibles para el IEVA	2008	EUR 700m para 2007-2013 del presupuesto de la UE + EUR 64,4m de los presupuestos de los EM (al 31/12/11)	AECID, AFD, CEB, BERD, BEI, KfW, BNI, OeEB, Simest, Sofid
MIBO: Marco de Inversión de los Balcanes Occidentales Balcanes Occidentales	2009	EUR 166m del presupuesto de la UE + EUR 10m del BEI, EUR 10m del BERD, EUR 10m del CEDB + EUR 47,6m en donaciones de los presupuestos de los EM (+Noruega) (al 31/12/11)	CEB, BERD, BEI, Grupo Banco Mundial, KfW, MFB, CMZR, OeEB, SID
LAIF: Facilidad de Inversión en América Latina Países latinoamericanos	2010	EUR 125m 2010-2013 del presupuesto de la UE	AFD, BCIE, BID, CAF, BEI, KfW, BNI, OeEB
FIAC: Facilidad de Inversión para Asia Central Países de Asia Central	2010	EUR 20m 2010 del presupuesto de la UE	Pueden participar instituciones FIV acreditadas
Facilidad de Inversión de Asia Países asiáticos	2011	EUR 30m del presupuesto de la UE	BEI, BERD, BNI, BDA, AfD, KfW, QeEB, Simest, Sofid
Facilidad de Inversión del Caribe Países caribeños ACP	2012	EUR 40m 10° FED	BEI, BNI, CDB, BID, otros
Facilidad de inversión para el Pacífico Países del Pacífico ACP	2012	EUR 10m	BEI, AFD, KfW, AusAID, ADB, NZAID, BM

Fuente: Donaciones y préstamos combinados para financiar la política de desarrollo de la UE a la luz de la propuesta de la Comisión Europea sobre un Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) para 2012-2020. Departamento de Políticas del Parlamento Europeo EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/29, junio de 2012.

La combinación de donaciones con préstamos en un mismo proyecto no es del todo nueva. El BEI y el KfW alemán, por ejemplo, han tenido acceso durante años a sus propios recursos para donaciones que han utilizado junto a préstamos para proyectos de infraestructura y otras iniciativas de desarrollo. Durante la última década la CE ha trabajado hombro a hombro con el BEI y con bancos regionales de América Latina, financiando asistencia técnica y ofreciendo garantías de préstamo o donaciones para proyectos de infraestructura.¹⁸ Una innovación del mecanismo LGBF es que reúne a varios

financiadores públicos y privados para apoyar una inversión conjunta. Esto también hace posible el financiamiento de proyectos de gran escala.

En entrevistas llevadas a cabo en Bruselas en mayo de 2012, funcionarios de la CE se mostraron entusiasmados por el mecanismo LGBF por las siguientes razones: (1) el apalancamiento económico obtenido: “con una pequeña contribución en forma de donación de los contribuyentes europeos se consigue una inversión muy grande basada en préstamos (hasta 30 o 40 veces el valor de la donación)”, (2) la visibilidad que este mecanismo le da a Europa (difícil de lograr con otros mecanismos no lanzados por la UE, tales como los fondos fiduciarios del Banco Mundial)¹⁹ y, finalmente, (3)

¹⁸ La UE ha estado co-financiando, con el BEI e instituciones financieras regionales, proyectos como el “corredor de transporte Santa Cruz-Puerto Suárez” en Bolivia, brindando por ejemplo una primera inversión no reembolsable de EUR 38,17 millones y un monto complementario de EUR 18,89 millones. Entre estos proyectos, debe destacarse el gasoducto Bolivia-Brasil, la mayor inversión conjunta en América Latina, que cruza los ecosistemas de Gran Chaco, Pantanal y la selva atlántica al sudoeste de Brasil. Véase Gustavo Hernández: *La Crónica de una Muerte Anunciada. El Corredor de Transporte Bioceánico Santa Cruz-Puerto Suárez y sus Impactos Socio-Ambientales*. Montevideo, CLAES, 2008.

¹⁹ Tal como expresó un alto funcionario de la CE (Entrevista con los autores, Bruselas, 10 de mayo de 2012) “LAIF es un mecanismo europeo y, por lo tanto, se puede contratar a un europeo. La colaboración con instituciones multilaterales y con estados miembros otorga mucha visibilidad y funciona como una tarjeta de negocios para que los estados miembros muestren que son interlocutores esenciales.

el diálogo y la mejor coordinación que este mecanismo posibilita entre las instituciones financieras, los gobiernos y el sector privado.

Para América Latina, la facilidad fue oficialmente lanzada en mayo de 2010.²⁰ El mecanismo LAIF se financia con fondos del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) de la UE, que tiene un foco explícito en la reducción de la pobreza. Esta facilidad pretende contribuir a la consecución de los objetivos de la regulación del ICD y la Estrategia Regional para América Latina abordando, por ejemplo, los desafíos identificados recientemente, tales como el cambio climático y su impacto en el medio ambiente. La CE justifica el mecanismo LAIF porque el fondo común de inversiones apoya la *interconectividad* en la región y ayuda a la integración regional.²¹ Esta es la razón por la que la CE desea cubrir toda la región con estos proyectos.

En la práctica, el LAIF se enfoca en inversiones para energía, medioambiente y transporte. Estos sectores prioritarios para el desarrollo de infraestructura coinciden con los sectores en los que la UE tiene altos intereses geopolíticos y económicos. También coinciden con la *Estrategia de Crecimiento 2020 de la UE*, que pretende lograr una “economía inteligente, sustentable e inclusiva”, incluyendo la capitalización del liderazgo de Europa en el desarrollo de tecnologías, servicios y métodos novedosos de producción “verde”.²² Estos temas se explicitan en documento de la CE *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio* y están en el centro de la agenda de competitividad de la UE frente a las economías emergentes, tales como China e India.

Además, con el mecanismo LAIF, la CE planea apoyar infraestructura social y a las Pymes. En consecuencia, los resultados esperados del mecanismo LAIF se relacionan con una mejor infraestructura de transporte y de energía, una mayor protección del medioambiente, una mejora de los servicios sociales y la infraestructura, y el crecimiento fuerte de las Pymes. Los beneficiarios primarios para la CE serán los países de América Latina y su sector privado, en particular las Pymes.²³

Estados Unidos está celoso por la visibilidad que la UE está obteniendo con este mecanismo. Además, los bancos regionales de América Latina están interesados en incorporarse al financiamiento con los europeos por su visibilidad”.

20 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_es.htm

21 http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_en.pdf

22 Véase también: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 03.03.2010 COM(2010) 2020 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

23 <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif-action-fiche-2009.pdf>

La UE justifica el foco puesto en la energía y la infraestructura argumentando que los países latinoamericanos tienen grandes problemas para encontrar capital de inversión para mejorar la infraestructura que es clave para el desarrollo tecnológico y para mejorar su competitividad en los mercados mundiales. A su vez, esto podría acelerar el crecimiento y la reducción de la pobreza. Por su parte, los gobiernos latinoamericanos también resaltan la orientación del sector privado, el acceso a inversores europeos y la importancia del papel de estos inversores en el apoyo a la IED de la UE en la región.

La energía genera reducción de la pobreza

“La energía es importante para la reducción de la pobreza al permitir cubrir necesidades básicas como la preparación de alimentos, la sanidad, la vivienda, la comunicación y el empleo digno. También es una fuente de ingresos y crea oportunidades de negocio. Con aproximadamente EUR 2 mil millones de subvenciones asignadas al sector de la energía en los países en desarrollo en los últimos siete años, la UE ocupa una posición de liderazgo en la contribución al desarrollo de la energía en todo el mundo. Instrumentos de la UE, como el Fondo ACP-UE para la Energía, el programa de la UE sobre energías renovables y el Fondo Fiduciario UE-África para Infraestructuras se han utilizado para financiar proyectos individuales en todo el continente africano. La Comisión desea aumentar los niveles de financiación del sector mediante la incorporación del sector privado y de los bancos de desarrollo a futuros proyectos. El Comisario Europeo de Desarrollo es parte del Grupo de Alto nivel de las Naciones Unidas sobre Energía Sostenible para Todos, creado por el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon con el objetivo de movilizar fondos de todos los sectores de la sociedad para programas relacionados con la energía. La energía es también un sector clave del Programa para el Cambio”.

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO: Informe anual 2012 sobre las políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en 2011.

3. LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA PARA EL DESARROLLO EN PROCESO DE CAMBIO: LO QUE HABRÁ DE (DES)HACERSE

El financiamiento para el mecanismo LAIF para el periodo 2009-2013 es relativamente modesto (EUR 125 millones) pero la CE ha anunciado “una proporción mayor de ayuda a ser entregada a través de estas innovadoras herramientas financieras”.²⁴ Como los flujos de ayuda para el desarrollo se están reduciendo, la utilización de fondos para mecanismos de combinación significa la reducción de ayuda para otros fines. En otras palabras, tal como lo plantea un estudio publicado por el Breton Woods Project, existen costos de oportunidad cuando se utiliza la limitada inversión pública para apalancar la inversión privada.²⁵ En diciembre de 2011 la CE propuso recortes nacionales y nuevas prioridades para la ayuda a América Latina como parte de su propuesta para el ICD en el periodo 2014-2020. El ICD propone eliminar la cooperación al desarrollo bilateral en países con ingreso superior al medio, así como en países cuyo PIB exceda el 1% del PIB mundial (India e Indonesia). De los 19 países en los que se proponen recortes, 11 están en América Latina.²⁶

La cooperación de la UE a nivel nacional continuaría solo con Bolivia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.²⁷ Pero todos los países de América Latina permanecerían elegibles para programas regionales como LAIF, los dos programas temáticos del ICD (bienes públicos y organizaciones de la sociedad civil/autoridades locales) y los instrumentos horizontales para la cooperación al desarrollo de la UE (Instrumento para la Estabilidad, Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos e Instrumento de Asociación). Temáticamente, el ICD propone más cooperación del sector privado y nuevas modalidades, mezclando préstamos y donaciones. Esto significa que el LAIF será probablemente la modalidad de cooperación simple más importante para aquellos países latinoame-

ricanos que dejarán de recibir ayuda de la UE a nivel bilateral. Considerando que América Latina es aún el continente más desigual del mundo, y que una de cada tres personas (alrededor de 180 millones) viven aún en la pobreza,²⁸ surge una importante pregunta: ¿es ésta la modalidad más adecuada para enfrentar el *problema de la desigualdad* en la región?

4. EL APOYO AL SECTOR PRIVADO A TRAVÉS DEL LAIF: ¿A QUÉ SECTOR PRIVADO BENEFICIA?

Hasta septiembre de 2012, diez proyectos habían recibido la aprobación final de la Junta de Operaciones del LAIF, con sede en la UE. De estos proyectos, cinco son proyectos regionales o nacionales en América Central, y tres cubren toda América Latina. Dos proyectos se relacionan con la producción de energía renovable, dos a lograr acceso al financiamiento internacional para enfrentar el cambio climático, tres son para la construcción de infraestructura de transporte y uno es sobre gestión del agua.²⁹ La CE argumenta que la ayuda combinada a través del LAIF puede apoyar tanto a inversiones públicas como privadas. En este contexto, conviene precisar que ‘el sector privado’ en sentido amplio comprende un heterogéneo espectro de entidades económicas formales e informales, desde grandes empresas internacionales y transnacionales hasta empresas estatales, empresas locales, micro, pequeñas y medianas empresas (Mpymes) y una amplia diversidad de empresas sociales. En tal sentido, una pregunta pendiente es qué sector privado está siendo apoyado con estos mecanismos mixtos en la región.

De hecho, las Mpymes latinoamericanas son clave para el desarrollo y la creación de empleo. La CEPAL ha señalado este asunto y también la brecha de productividad existente entre las grandes empresas y las Pymes (que son la principal fuente de empleo tanto en Europa como en América Latina). En especial en América Latina, las Pymes tienen acceso muy restringido al capital

24 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148992.EN.pdf

25 Véase <http://www.brettonwoodsproject.org/art-570165>

26 La propuesta del ICD refleja las prioridades establecidas por la CE el 13 de octubre de 2011 en su documento estratégico, **Increasing the impact of EU development policy: An agenda for Change**. El documento político propone cortar la ayuda a los países de ingreso medio así como focalizar la ayuda en dos prioridades generales – gobernanza y crecimiento inclusivo y sustentable – y no más de tres sectores en el ámbito nacional. Además, la CE exige a los estados miembros de la UE que implementen esta agenda.

27 El Parlamento Europeo pide a la UE que continúe también el apoyo bilateral con Colombia, Ecuador y Perú. Véase la resolución del Parlamento Europeo del 12 de junio de 2012 sobre la definición de una nueva cooperación para el desarrollo con América Latina <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0235+0+DOC+XML+V0//EN>

28 Sobre diferentes aspectos de la desigualdad en América Latina, véase por ejemplo: **The Scandal of Inequality in Latin America and the Caribbean**. ChristianAid, 2012. Disponible en: <http://www.christianaid.org.uk/images/scandal-of-inequality-in-latin-america-and-the-caribbean.pdf>

29 Los proyectos aprobados son: (1) Programa de Eficiencia Energética para Centroamérica, (2) Programa de Electrificación Sostenible y Energía Renovable en Nicaragua, (3) Mecanismo REDD Cambio Climático (México), (4) Extensión de la planta hidroeléctrica “5 de Noviembre” (El Salvador), (5) Programa de Cambio Climático (Regional), (6) Redes Sostenibles de Transporte (Regional), (7) Programa de Carreteras Rurales (El Salvador), (8) Facilidad de Financiación del Carbono para América Latina (Regional), (9) Planta eólica Bii Nee Stipa (México) y (10) Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Colombia). Información disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif_presentation_en_january_2012.pdf

que necesitan para crecer y expandirse, y cerca de la mitad de ellas en los países en desarrollo ven el acceso al financiamiento como un obstáculo importante para su desarrollo.³⁰ Sin embargo, en el contexto de los proyectos aprobados por el LAIF, solo uno de ellos apoya directamente a las Pymes. Este proyecto regional relativamente pequeño en América Central otorga financiamiento a Pymes para invertir en áreas de reducción del consumo de energía, eficiencia energética y tecnología renovable para la generación de energía.³¹ El proyecto será llevado adelante a través de intermediarios financieros a quienes se brindará asistencia técnica y financiamiento para apoyar a las Pymes.

Programa de eficiencia energética y energía renovable para Pymes en América Central

“El programa fue diseñado para brindar financiamiento a las Pymes para inversiones en proyectos relacionados con reducción del consumo de energía, sistemas de eficiencia energética y tecnología de energía renovable para la generación energética”.

- Costo total: EUR 36,3 millones.
- Contribución LAIF: EUR 3 millones.
- Institución financiera líder: KfW (EUR 30 millones).
- Institución co-financiera: CABEL (préstamo de EUR 3,3 millones).
- Tipo de apoyo LAIF: Auditorías energéticas y estudios de viabilidad.
- Beneficiarios: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif_presentation_en_january__2012.pdf

En lugar de las Pymes, la evidencia disponible muestra que el sector corporativo se encuentra fuertemente apoyado por LAIF a través de los procesos de compras públicas relacionados a inversiones en infraestructura. Como las prioridades de los proyectos LAIF se enfocan en la introducción de innovación tecnológica desde Europa bajo el marco de la “economía verde”, en especial en los sectores de energía y tecnología, no sorprendería que la mayor parte de los contratos vayan a ser adjudicados a empresas europeas.³² Tal es el caso de los diez proyectos aprobados hasta ahora, pero el ejemplo más claro es la construcción de la granja eólica en el istmo de Tehuantepec, en México, a través de un proyecto llamado Bii Nee Stipa II. Este proyecto está liderado por SIMEST, una institución de financiamiento para el desarrollo italiana cuya misión es apoyar las actividades de empresas italianas en el extranjero.³³ En consecuencia, el proyecto está siendo llevado adelante por el gigante energético italiano ENEL. España, un estado miembro de la UE, muy probablemente haya votado a favor de la aprobación del proyecto ya que ENEL es un colaborador cercano de la empresa española de energía eólica Gamesa.³⁴ Las granjas eólicas en Tehuantepec han sido criticadas por la población indígena porque ocupan, sin una apropiada consulta, sus tierras ancestrales, y brindan energía principalmente para empresas filiales o socias (ENEL Green Power en México, Grupo Nestlé y Coca Cola), no para las poblaciones del área.³⁵

30 http://www.eib.org/attachments/dalberg_sme-briefing-paper.pdf

31 La lista de los proyectos puede consultarse en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/projects_en.htm

32 Sobre la importancia de las empresas europeas en el sector de la energía en América Latina, véase por ejemplo http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/46570/2012-181-LIE-capitulo_IV.pdf

33 <http://www.simest.it/home.html>

34 http://www.enelgreenpower.com/es-ES/plants/projects/mexico/bii_nee/

35 <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/beneficiados-empresas-eolicas-istmo>

V Foro de la Sociedad Civil entre la UE y México. A doce años de la firma del acuerdo global, el encuentro recogió balances, críticas y perspectivas. Bruselas, octubre de 2012

“Estamos en una lucha en todo México en contra de los aerogeneradores; quieren poner más de cinco mil en todo el Istmo de Tehuantepec, donde hay un viento muy fuerte”, decía a DW Rodolfo Chávez en el marco del V Foro de la Sociedad Civil entre la Unión Europea y México. Chávez se refiere al proyecto de aerogeneradores más grande de América Latina, que con capital internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, generará energía eléctrica limpia que será consumida en un 85% por Coca-Cola Femsa y la operadora de Heineken en México.

“¿Por qué nos oponemos? Lo vemos como una invasión neo colonial; las empresas europeas están llegando como si fuera a un terreno vacío. Pero ahí vivimos muchos pueblos indígenas, somos dueños de ese territorio ligado a la pesca y la agricultura. No hemos sido consultados, aunque México fue el segundo país en ratificar el convenio 169 de la OIT. ¿Tú qué harías si alguien viene y te dice que tu casa está muy bonita y que van a poner un restaurante porque va a dar empleo a mucha gente?”, contaba a DW por su parte Bettina Cruz, presente en el foro por la Asamblea de Pueblos Indígenas.

A doce años de la entrada en vigor del acuerdo global entre la UE y México, representantes campesinos, académicos, empresarios sindicales y de derechos humanos se dieron cita en Bruselas para dialogar y hacer llegar sus críticas y sugerencias a las autoridades europeas y mexicanas en el marco de los impactos, logros y fallas de estos años un acuerdo que incluye el comercio, el diálogo político y el desarrollo. Apenas en ésta, la quinta edición del Foro que tiene lugar cada dos años, se vislumbra una institucionalización del diálogo entre las sociedades, algo que podría reflejarse en su grado de incidencia.

<http://www.dw.de/aprendimos-la-globalización-a-golpes/a-16336900>

En el contexto de presuntos conflictos es bastante razonable preguntarse si este proyecto fue aprobado debido a su potencial impacto positivo en la lucha contra las desigualdades y la reducción de la pobreza o si intereses menos altruistas, como los de las empresas europeas, tuvieron en definitiva un papel más importante.³⁶ En el actual esquema, los aspectos sociales positivos para las poblaciones locales permanecen muy poco claros, más allá del compromiso privado para la contratación de personal de la zona como contribución al desarrollo económico sustentable. Lo que diversos actores y analistas reclaman es “*un sistema que no solo mida resultados a corto plazo sino que también valore los impactos y los resultados a largo plazo*”,³⁷ incluyendo las posibilidades de acceso a la información (directa o indirectamente a través de los parlamentarios) y las oportunidades de supervisar las acciones del proyecto. La evidencia también indica la necesidad de una evaluación de impacto sobre los derechos humanos que reconozca y haga operativas las obligaciones de los estados europeos sobre derechos humanos.

Junto a beneficios financieros que fluyen hacia empresas europeas, parece claro que el mecanismo LAIF brinda una visibilidad y un apalancamiento político para que la UE influya en las decisiones estratégicas de los gobiernos socios.³⁸ En tal sentido, el mecanismo tiene impacto no solo en los gobiernos de la UE sino también, indirectamente, en los gobiernos de América Latina. Tómese el ejemplo de Nicaragua. Los donantes bilaterales europeos y la CE detuvieron su apoyo presupuestario al actual gobierno sandinista debido a problemas de gobernanza y, especialmente, debido a las fraudulentas elecciones municipales de noviembre de 2008.³⁹ La CE tiene destinados estos fondos, por un total de cerca de USD 47 millones, para ser usados en proyectos LAIF en Nicaragua. La UE

³⁶ Esto vale también para las facilidades mixtas en general, tal como concluye un estudio comisionado por el Parlamento Europeo. “Existen preocupaciones justificadas que indican que estos mecanismos mixtos no son apropiados para abordar las necesidades del desarrollo y que la cooperación en forma de préstamos en condiciones favorables puede poner países muy endeudados en riesgo. Sin embargo, el uso de mecanismos mixtos en el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo puede ser beneficioso si está bien ideado. Deben ser utilizados para complementar pero no sustituir a las fuentes tradicionales de financiamiento al desarrollo. Además, atención es necesaria para garantizar que los mecanismos mixtos sean efectivamente orientados a la reducción de la pobreza, evitando así un retorno a un enfoque exclusivo en las inversiones”. **Blending Grants and Loans for Financing the EU's Development Policy for 2014-2020**. DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES, Parlamento Europeo, 28 de Junio 2012.

³⁷ Eurodad: **Aid and the Private Sector**, Brussels, 7 January 2012. <http://eurodad.org/4741/>

³⁸ “Para la UE, las facilidades de combinación de donaciones y préstamos permiten en cierta medida engranar las actividades de préstamo con áreas de interés específicas para la UE y sus socios”. Jorge Núñez Ferrer y Arno Behrens: **Innovative Approaches to EU Blending. Mechanisms for Development Finance**. Ob.cit.

³⁹ Véase Toni Sandell: “Nicaragua: A testing ground for Aid Effectiveness Principles”. En **The Reality of Aid: Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy**, Reality of Aid 2010 Report, Philippines, 2010, pp. 93-98.

tomó la decisión de derivar estos fondos al sector del agua, para apoyar un programa de agua y saneamiento del gobierno de Nicaragua (Programa Vida). La iniciativa combinará préstamos de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) que han sido utilizados en agua y saneamiento durante mucho tiempo en América Latina. Las condicionalidades de gobernanza, por un lado, y las necesidades de desarrollo económico de la gente, por otro, son siempre un balance delicado para los donantes. En este caso, el gobierno de Nicaragua seguramente ha aplaudido este cambio en las estrategias de la CE, ya que los proyectos LAIF no requieren un compromiso del gobierno de discutir temas de gobernanza. Además, los grandes proyectos de infraestructura financiados por el LAIF y por otros préstamos dan gran visibilidad al gobierno nicaragüense.

En los últimos años los países latinoamericanos han podido aumentar sus reservas monetarias internacionales y mantener sus deudas públicas y externas bajo control. Sin embargo, las situaciones macroeconómicas pueden cambiar rápidamente como se ha visto nuevamente con la actual crisis económica en Europa. Además, muchos proyectos LAIF se llevan adelante en países centroamericanos como Nicaragua, en los que el endeudamiento sigue siendo una amenaza relativa. Por tanto, se vuelve aún más importante tener un criterio claro y transparente con respecto a las prioridades, la creación y ejecución de proyectos LAIF, a fin de reducir cualquier duda sobre la existencia de posibles conflictos de interés entre reducción de la pobreza, intereses de las empresas europeas y temas de sostenibilidad en las decisiones de mega inversiones. Además, mientras los mecanismos mixtos pueden brindar más apalancamiento político para que la UE influya en las decisiones estratégicas de los gobiernos en cuanto a infraestructura, éste puede reducirse en otras áreas, tales como buena gobernanza, democracia y derechos humanos, a los que la CE también piensa dar una importancia creciente a partir de 2014.

5. EL “ENFOQUE ASCENDENTE”: EL PAPEL DE LOS BANCOS DE DESARROLLO LATINOAMERICANOS

La CE y el Consejo de la UE consideran que el mecanismo LAIF apoya un enfoque ascendente en la planificación de la política de desarrollo. Es decir, argumentan que los bancos regionales latinoamericanos toman la iniciativa en las propuestas de los proyectos LAIF junto a los socios europeos. Entrevistado sobre el tema, un funcionario de la CE específicamente explicó al respecto: “*Se solicita la opinión de las delegaciones de la UE, de la sociedad civil y de los gobiernos. Existe una*

gran transparencia. Pero como en el caso de una cirugía, no todos tienen algo que decir”. La mayor preocupación de la CE es que los proyectos deben ir en línea con el plan de desarrollo nacional (es decir, de los beneficiarios). Tales argumentos, sin embargo, apenas aseguran un enfoque ascendente. La toma de decisión real en la LAIF está altamente concentrada en Bruselas. Esto se debe a la propia estructura de toma de decisiones del mecanismo: los proyectos son presentados por las instituciones financieras (por ejemplo el BEI) o instituciones nacionales tales como la Agence Française de Développement (AFD) o el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) al Financial Institution Group (FIG) donde se discuten los aspectos técnicos y se preseleccionan los proyectos. Luego se envían los proyectos a la Junta del LAIF para la aprobación final.

Los gobiernos latinoamericanos no tienen un papel directo en la estructura de gobernanza del mecanismo LAIF y no existen mecanismos para la participación y la consulta de la sociedad civil. Como se señaló antes, la decisión final recae en la Junta, que está en manos de la CE y de los estados europeos miembros.⁴⁰ Las instituciones financieras de Europa y América Latina tienen un papel consultivo y uno ejecutivo, pero sólo los bancos europeos pueden tomar el liderazgo en la implementación y el seguimiento de los proyectos.⁴¹ En resumen, el papel de los beneficiarios en el establecimiento de las prioridades estratégicas no está claro y hay poca información formal disponible, tanto sobre cómo se toman opciones específicas como sobre qué proyectos se apoyan.⁴² En conclusión, las instituciones financieras europeas tienen un poder considerable en el mecanismo, ya que presentan los proyectos y además los preseleccionan. Es bastante poco usual en un sistema de presentación de proyectos que las entidades elegibles sean las que evalúan la calidad de las propuestas de proyectos y las que asesoran al organismo de toma de decisión. Sin embargo, este es claramente el caso en el mecanismo LAIF así como en otros mecanismos mixtos.

40 De acuerdo al funcionario de la CE, esto se debe también a las regulaciones financieras de la UE, según las cuales sería muy complicado brindar apoyo financiero a través de instituciones financieras con sede fuera de Europa.

41 La Junta del LAIF está presidida por la CE y se reúne una o dos veces al año. La Junta define la estrategia general y toma las decisiones operativas. Está compuesta por representantes de la CE, los estados miembros de la UE y otros donantes. Pueden concurrir a estas reuniones observadores de cada país socio y de cada institución financiera elegible: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif-action-fiche-2009.pdf>

42 Obtener información sobre los documentos de un proyecto LAIF es realmente difícil. Pudimos acceder a una solicitud de aprobación final de la Junta LAIF sobre el Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable (PNESER, Nicaragua) Este documento justifica la inversión en unas pocas líneas, muy generales, de acuerdo a objetivos estratégicos y no se enfoca en absoluto en criterios de reducción de la pobreza. Al menos en este documento parece evidente que no existe enfoque estratégico alguno en los documentos de toma de decisiones.

Además, debido a la ausencia de salvaguardias socio-ambientales sólidas y transparentes para sus propias operaciones, las instituciones financieras latinoamericanas —el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)— difícilmente puedan considerarse los guardianes más adecuados de la apropiación, la transparencia y el desarrollo sustentable. A pesar de algunos avances en la incorporación de la sostenibilidad ambiental y social en sus operaciones, su ventaja comparativa como bancos “verdes” en América Latina permanece poco clara. Tal como lo demuestran evaluaciones independientes, iniciativas recientes sobre el cambio climático y energía sostenible han estado al margen de sus negocios centrales, mientras que infraestructura mal planificada e inversiones en el sector extractivo han exacerbado las contribuciones del uso de la tierra a las emisiones de gases de efecto invernadero.⁴³

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En general, las facilidades financieras mixtas no tienen aún normas unificadas sobre seguimiento y evaluación. Actualmente, la institución financiera líder lleva adelante el seguimiento de proyectos individuales en base a sus propios criterios. Sin embargo, siguiendo los principios fundamentales de la UE, ésta puede insistir en la inclusión de la reducción de la pobreza de forma más clara en las estrategias de los bancos de desarrollo europeos y latinoamericanos, así como mejorar sus mecanismos de transparencia y desarrollo sustentable. Si se implementa en forma extensiva, este diálogo puede considerarse como una de las mayores fortalezas del mecanismo LAIF.

El establecimiento de una cantidad importante de exigencias de selección, seguimiento y evaluación mínimos podría facilitar la comparabilidad y una base coherente para la información sobre el rendimiento de las operaciones. A comienzo de cada año el secretariado del LAIF prepara un informe anual de actividades sobre la implementación de la facilidad, que brinda información sobre las operaciones financiadas y evalúa su contribución de acuerdo a los objetivos del mecanismo LAIF. Sin embargo, este informe solo se presenta y discute en las reuniones de la Junta de Estrategia del mecanismo. Para fortalecer la rendición de cuentas, el impacto sobre el progreso y el desarrollo de los

proyectos debe ser informado en forma sistemática para justificar el uso de los recursos de la ayuda por parte de la facilidad, no solo para los donantes y las instituciones financieras involucradas, sino también para el conjunto de la sociedad en Europa y América Latina.

7. CONCLUSIONES

El fortalecimiento de las Pymes es crucial para el desarrollo en América Latina pero, hasta ahora, las Pymes locales han recibido poco apoyo a través del mecanismo LAIF. El enfoque actual en los sectores de energía indica que son grandes empresas europeas las que están principalmente involucradas en estas inversiones a gran escala promovidas hasta la fecha por este mecanismo. El LAIF también brinda apalancamiento político, ya que la UE puede estar en una mejor posición para ejercer influencia en la transparencia empresarial y el ambiente de inversión de los países socios, ofreciendo donaciones para acompañar los préstamos al gobierno del país receptor. Por otro lado, la CE podría también usar este apalancamiento político para influir sobre las estrategias de reducción de la pobreza de las instituciones financieras.

El mecanismo LAIF plantea temas relativos al balance entre el apoyo a las empresas locales y a las inversiones extranjeras, así como a la cuestión de la sostenibilidad de la deuda. Estos temas afectan la economía política y las directivas estratégicas para el desarrollo no solo en los propios países socios, sino también en los países donantes. Si la UE apuesta por estrategias más eficaces de reducción de la pobreza en América Latina, entonces en lugar de simplemente atraer inversiones, la atención debe centrarse en la productividad y la generación de empleo que disminuya la desigualdad. Aún es muy pronto para evaluar los logros en estas áreas. Hasta el momento, el mecanismo LAIF carece de transparencia y de mecanismos de seguimiento y evaluación claros para realizar tales evaluaciones.

Estos temas de los beneficios que surgen del apalancamiento económico y político que brinda LAIF a la UE pueden ser abordados solo a través de discusiones más sustantivas y coherentes sobre el propósito general de los mecanismos de financiamiento mixto. Debe haber mayor transparencia en los criterios de selección de los proyectos y en los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto. De hecho, la rendición de cuentas mutua es uno de los principios de París para la Efectividad de la Ayuda (y no precisamente el de visibilidad de los donantes). Mientras la definición del sector privado siga siendo poco clara y se oculte la voluntad política de apoyar a las empresas europeas, no habrá claridad sobre las me-

⁴³ Una nueva política ambiental del BID entró en vigor en 2006 y un Panel de Alto Nivel (PAN) sobre medioambiente volvió a reunirse en 2007 para asesorar a la administración del BID en temas de sostenibilidad en la reorganización del Banco. El PAN hizo llegar tres recomendaciones a la administración del Banco para hacer de la sostenibilidad un resultado viable del reajuste: 1) cambiar el enfoque de “no dañar” a “beneficiar”, 2) corregir las funciones de sostenibilidad dentro de la organización del Banco y 3) brindar recursos humanos y financieros adecuados a las funciones de sostenibilidad <http://www.iadb.org/en/topics/sustainability/blue-ribbon-panel,1538.html>

jores estrategias para involucrar al sector privado en las iniciativas de reducción de la pobreza.

Como se ha demostrado en este estudio, el mecanismo LAIF se ha desarrollado como parte de las estrategias de desarrollo de la CE que buscan la cohesión social y territorial mencionada en el documento "Agenda para el Cambio".⁴⁴ Quizás, para alcanzar este objetivo el mecanismo LAIF debería adoptar estrategias más adecuadas, tales como apoyar con mayor énfasis a las Pymes y atender los aspectos sociales de la integración regional además de la interconexión física exclusivamente. Otro importante factor a considerar es la necesidad real de capital para inversiones de infraestructura. ¿Hay en realidad una brecha en la que el uso para estos fines de la ayuda oficial para el desarrollo que proporcionan los contribuyentes europeos se justifica?

La CE ha expresado que el mecanismo LAIF pretende servir como una rama operativa para los muchos diálogos que la UE está teniendo con América Latina a través de iniciativas de desarrollo regionales, tales como AL-INVEST, buscando apoyar la internacionalización de las Pymes en América Latina pero, junto a la asistencia técnica, ofrece solo apoyo financiero indirecto a las Pymes. Un cambio importante está efectivamente teniendo lugar ya que la AOD está siendo utilizada en estos mecanismos mixtos. Para que el mecanismo tenga un efecto positivo en el desarrollo sostenible y en la reducción de la desigualdad, tendrán que ser discutidos más ampliamente sus criterios de transparencia.

POST-SCRIPTUM:

Simultáneamente a la producción del presente texto, diferentes organizaciones de las sociedades civiles europea y latinoamericana, incluyendo a ALOP, han analizado el mecanismo LAIF y mismo organizado un evento en el Parlamento Europeo bajo el título "La ayuda al sector privado: ¿promueve inversiones responsables? América Latina como campo de pruebas" (Bruselas, 21 de marzo de 2013).

Como resultado de este esfuerzo conjunto se ha producido una publicación que reúne diversas contribuciones sobre el tema dentro de lo que puede considerarse una "investigación participativa" y que permite un análisis más detallado de varios proyectos en ejecución en el marco del LAIF. Al respecto ver: Laura Palomo (Comp.): **Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la**

Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF. Estudio encomendado por CI-FCA y Grupo Sur con el apoyo de Oxfam Solidarité y la participación de ALOP, Aprodev y Eurodad. Bruselas, junio de 2013. Disponible en <http://www.alop.org.mx>



⁴⁴ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y los Comités de las Regiones: **Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio.** Ob. cit.

ANALIZANDO LA CUMBRE CELAC-UE DE SANTIAGO DE CHILE

LAURA BECERRA

GUSTAVO HERNÁNDEZ

LAS AGENDAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE LA I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA CELAC Y LA UE

LAURA BECERRA POZOS*

CAPÍTULO VI

RESUMEN

Las Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina, el Caribe y la Unión Europea siguieron muy de cerca los preparativos y desarrollo de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC y la UE. Sin embargo, y no obstante las declaraciones oficiales de los gobiernos, estos no colocan la participación social en el nivel que reclaman las OSC: son apenas enunciados que se focalizan en acciones puntuales, se ubican más como momentos de consulta-escucha y no de incidencia efectiva en los temas estratégicos que se debaten entre los gobiernos, como la seguridad humana, la sustentabilidad o el tipo de desarrollo que queremos; los derechos humanos; la búsqueda de la equidad social y de género, entre mucho más. El presente artículo pasa revista a una serie de pronunciamientos y propuestas de la Sociedad Civil a la I Cumbre CELAC-UE y constata la distancia entre estos planteos y las muy débiles referencias contenidas en la Declaración de Santiago al respecto.

INTRODUCCION

En el marco de la **I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE)**, que tuvo lugar los pasados 27 y 28 de enero del 2013, en Santiago, Chile, las muy diversas expresiones de la sociedad civil de las dos regiones –como en las anteriores cumbres– realizaron encuentros, paralelos y alternativos, de los que daremos cuenta en este artículo, para destacar tanto la lectura que tienen de la realidad de los países que conforman ambas regiones, de las relaciones birregionales y bilaterales, así como

de las demandas, retos y desafíos que colocaron para **dialogar** con la Cumbre. Recuperamos aquí cinco procesos de sociedad civil que se posicionaron –antes o durante– en torno a esta primera Cumbre.

Cabe recordar el contexto en el que se desarrolló la I Cumbre CELAC–UE, pues con ella se inaugura la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, reconocida por muchos como un avance estratégico, descalificada por otros que no ven las ventajas comparativas de dicha integración. Igualmente fue una Cumbre marcada por la severa crisis de la Unión Europea, con alcances globales y prolongados, aunque se afirme lo contrario.

Los gobiernos integrantes de la CELAC consideran al respecto que su funcionamiento “...constituye un hito en la historia de América Latina y el Caribe al agrupar en forma permanente a los 33 países de la región en un mecanismo de diálogo y concertación, que se va conformando como un foro y actor político, para avanzar en un proceso de integración política, económica, social y cultural, logrando el necesario equilibrio entre la unidad y diversidad”.¹

Mientras por su parte, algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) consideran que faltan un conjunto de condiciones para alcanzar el sueño de una América Latina unida y piensan que son muchos los retos que se deben superar para lograr lo que fuera el eje de esta I Cumbre CELAC-UE: “*Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental*”.

* Directora de Equipo Pueblo A.C., México, y Directora Regional de Centro América, México y Caribe de ALOP.

¹ Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC, I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericano y Caribeños (CELAC). Santiago, Chile, 27 y 28 de enero de 2013.

1. VI FORO EUROLATINOAMERICANO DE LA SOCIEDAD CIVIL

En el VI Foro Eurolatinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, realizado en Santiago Chile, en septiembre del 2012, se produjo la *Declaración de Santiago Ante la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE)*. Este foro, que se ha verificado ante cada una de las pasadas cumbres e involucra a un significativo y diverso espectro de OSC de las dos regiones, consiguió una serie de consensos sobre lo que les preocupa del contexto internacional y en torno a una agenda sobre los temas más relevantes para este grupo de organizaciones.²

En dicha Declaración del VI Foro Eurolatinoamericano-Caribeño se menciona el momento crítico de la historia de los dos continentes, donde las soluciones de mercado que se vienen implementando están orientadas a proteger los intereses de los grandes capitales, pero donde igualmente los pueblos están reaccionando, protestando y proponiendo: *“En especial, los más afectados: mujeres, jóvenes, niños y niñas, comunidades afro-descendientes, el mundo de la diversidad sexual, estudiantes, trabajadores, desempleados, desplazados, pueblos indígenas, migrantes, y discapacitados, quienes están movilizados a fin de profundizar sus demandas y generando soluciones alternativas y creativas. Mientras los pueblos de Europa se resisten a los intentos de hacerles pagar injustamente los costes de la depresión económica, en América Latina, afectados por el modelo neoliberal y los procesos de mercantilización de los bienes públicos, se rebelan contra los privilegios al sistema financiero que es el causante de la actual crisis”*.³

En el VI Foro, las OSC participantes, después de valorar la situación que se enfrenta y siempre preocupadas de mejorar la calidad de la participación y las oportunidades de espacios de incidencia, consensaron cuatro grandes ámbitos de propuestas, que –gracias al cabildeo– fueron presentados en la I Cumbre ante las cancillerías de las dos regiones, en un espacio *ex profeso*:

1. Formular una nueva arquitectura financiera mundial que resguarde los derechos. Donde se demanda que en Europa y América Latina se abra un debate y proceso de auditoría

² El IV Foro Eurolatinoamericano de Sociedad Civil fue convocado por la MESA de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de ALC y Confederación Europea de ONGs de Emergencia y Desarrollo - CONCORD y reunió a más de setenta representantes de organizaciones, plataformas y redes sociales de ambas regiones.

³ Declaración de Santiago ante la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericano y caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), VI Foro Eurolatinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, Chile, septiembre de 2012.

ciudadana sobre la deuda pública; renegociar sus términos, así como suspender los pagos; instaurar un impuesto a las transacciones financieras internacionales; legislar nacional e internacionalmente para erradicar los paraísos fiscales, además de reforzar el multilateralismo y democratizar las Naciones Unidas.

2. Dar coherencia a los modelos de inversiones con los objetivos de desarrollo sustentable y fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia. Aquí destacamos la necesidad de fortalecer las competencias de los estados en materia de regulación de las inversiones extranjeras, garantizando su plena soberanía alimentaria y energética; rediseñar el mecanismo de Inversión en América Latina (LAIF); asegurar que la obligación de la UE de garantizar coherencia entre sus políticas y los objetivos de desarrollo se aplique a todas las políticas y acuerdos que pudieran afectar el desarrollo de los países latinoamericanos, en particular a la agricultura, el comercio y la energía. Sustituir el modelo extractivista en AL, fomentando procesos de diversificación e integración regional orientados a contener la re-primarización de nuestras economías; renegociar los Acuerdos de Asociación entre AL y UE, entre otros.

3. Fortalecer y democratizar el diálogo político birregional, incorporando de forma activa a la sociedad civil. Sobresalen en este punto la instauración de mecanismos de evaluación y seguimiento, participativos y vinculantes sobre los acuerdos bilaterales, especialmente las asociaciones estratégicas; referéndum vinculante ante los acuerdos que vienen; institucionalizar mecanismos de participación de los actores sociales tanto en CELAC como en otros mecanismos de integración regional; ampliación del espacio e instancias de participación política de la sociedad civil; medidas para asegurar la emancipación de la mujer, la igualdad de género y la erradicación de cualquier tipo de violencia contra ellas.

4. Revisar la cooperación oficial al desarrollo garantizado su reciprocidad, estabilidad y previsibilidad. Sobre este punto recuperamos las demandas más generales: Garantizar que las prioridades de la cooperación al desarrollo en el futuro se basen en las propuestas de la ciudadanía organizada de AL y Europa; revisar los criterios que excluyen a los países de renta media de los recursos financieros de la cooperación; proponer nuevas formas de cooperación; definir de manera negociada las metas y objetivos de la cooperación al desarrollo de la UE.

2. DECLARACIÓN DE LAS REDES PARTICIPANTES EN LA CUMBRE DE LOS PUEBLOS, SANTIAGO DE CHILE, 27 DE ENERO DE 2013

En la *Declaración de las Redes* se expresa que: La CELAC, junto a la Unasur y el Alba, con todas sus dificultades, están intentando establecer nuevas prioridades para la integración regional latinoamericana, como el progresivo y difícil desplazamiento del énfasis mercantilista que había predominado en todos los esquemas de acuerdos comerciales; la mayor atención hacia las asimetrías económicas y sociales estructurales entre los participantes; la incorporación de objetos vinculados al desarrollo social; la inclusión de temas ambientales; los intereses por construir una identidad comunitaria, los énfasis en la democracia como contexto y como práctica interna de funcionamiento; la apertura hacia la participación de la sociedad en la definición de los rumbos y contenidos de la integración; y el avance hacia proyectos de cooperación de apoyo a la integración en áreas clave, como son la cooperación monetaria y financiera, la seguridad y soberanía alimentaria y cooperación energética, entre otras. El éxito de estos procesos requiere pasos significativos para promover la participación de las organizaciones sociales y civiles, creando mecanismos adecuados.

Retomando la Declaración de las organizaciones sindicales y otros importantes movimientos sociales, plantea a los Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC y la UE:⁴

1. Rechazamos el modelo actual de las relaciones entre UE y CELAC que responde solo a los intereses de las grandes corporaciones y que pretende profundizar el ya fracasado esquema de libre comercio.
2. Nos manifestamos por abandonar los Tratados de Libre Comercio y los Tratados Bilaterales de Inversión.
3. Exigimos otra salida a la crisis diferente a la neoliberal que beneficia sólo al capital financiero en desmedro de la población trabajadora.
4. Instamos a los gobiernos latinoamericanos y del Caribe a desistir del apoyo de las corporaciones mineras que ofrecen falso desarrollo y vulneran los más elementales derechos de las comunidades y los pueblos.
5. Instamos a los gobiernos latinoamericanos y del Caribe a transitar hacia un modelo económico

⁴ Participantes: Alianza Social Continental; Acción Chilena de ONG; Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina; Mesa Social por un Chile Justo; Red Latindadd; Central Unitaria de Trabajadores de Chile; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

y social post-extractivista, basado en el pleno reconocimiento de todos los derechos colectivos, laborales, de las mujeres, de los pueblos originarios y comunidades y de la madre tierra. En el centro de este modelo debe encontrarse la búsqueda y garantía de la plena soberanía alimentaria.

6. Luchamos por una integración solidaria en América Latina y el Caribe libre de toda forma de colonialismo. Llamamos a resolver definitivamente todos los conflictos derivados de ocupaciones e intervenciones inaceptables como en los casos del bloqueo a Cuba, Guantánamo, Haití, Malvinas, Puerto Rico, entre otros y a resolver por la vía del diálogo el derecho del pueblo boliviano a una salida soberana al mar.
7. Llamamos a los pueblos de ambos continentes a redoblar sus lazos de solidaridad, fortalecer las luchas contra el neoliberalismo e impedir que la crisis se descargue sobre ellos.

3. DECLARACIÓN DE LA CUMBRE DE LOS PUEBLOS, SANTIAGO, CHILE, 27 DE ENERO DE 2013

En la *Declaración de la Cumbre de los Pueblos*, que tuvo lugar en Chile del 25 al 27 de enero del 2013, las organizaciones y movimientos sociales y políticos de los diferentes países de ALC y la UE que participaron, reconocieron “...los procesos históricos y recientes a partir de las luchas de nuestros pueblos en el mundo, que han logrado tensionar y agrietar las actuales lógicas y nos dan la esperanza de que otro mundo es posible”.

De este modo, surge la necesidad de construir las bases para un nuevo modelo de sociedad que transforme las actuales lógicas y coordenadas políticas, económicas, sociales y culturales en todas nuestras naciones y pueblos de ambos continentes.

Entre las propuestas de la Cumbre de los Pueblos, para alcanzar esos objetivos, destacan:

- Los derechos y bienes naturales arrebatados a nuestro pueblo deben ser recuperados, por medio de la nacionalización, la comunitarización de los bienes y servicios y los medios de producción y el reconocimiento constitucional de la naturaleza como sujeto de derecho.
- Promover el paradigma del buen vivir basado en el equilibrio del ser humano con la naturaleza y el medio ambiente y los derechos de la tierra, al servicio de los pueblos, con una economía plural y solidaria.
- Democracia directa, participativa y popular y su concretización desde las bases sociales, integrando actores sociales y políticos del mundo.

- Promover la participación política de los niños y niñas y las juventudes, desde un enfoque de género. Respeto a la libre determinación de los pueblos originarios del mundo, entendiéndolos como pueblos hermanos no sometidos a la territorialidad impuesta por la colonización.
- Frenar el avance de leyes antiterroristas y la inserción en las comunidades indígenas de nuestros pueblos, como la militarización imperialista que ha instalado bases militares en América Latina, Europa y el Caribe.
- Sensibilizar, agitar y promover luchas contra las transnacionales, mediante campañas de denuncias y boicot en todos los niveles.
- Posicionar el feminismo con un proyecto político antipatriarcal y anticapitalista.
- Reconocer y promover los derechos de los migrantes y los derechos de los pueblos de libre tránsito entre las naciones.
- Avanzar en la construcción de plataformas de lucha comunicacional que no solo permitan develar y difundir las demandas y alternativas de nuestros pueblos frente al modelo hegemónico, sino también como forma de explicar las verdaderas causas de los problemas que hoy nos aquejan.
- Ser capaces de construir demandas unitarias que aglutinen a todos los actores sociales y pueblos en disputa y que a su vez nos permitan trazar un horizonte estratégico hacia cual avanzar, articulando y organizando la unidad entre el movimiento sindical, social y político en América Latina, el Caribe y Europa. Lo que debiera traducirse en una hoja de ruta de trabajo y de movilizaciones para el presente periodo, pero con perspectivas a largo plazo.⁵

4. ¡NI UNA MUERTA MÁS! VOLUNTAD POLÍTICA, VALENTÍA Y RECURSOS SON LA CLAVE PARA ACABAR CON LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y EL FEMINICIDIO/FEMICIDIO

Ante la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), Santiago, Chile, 26 – 27 de Enero 2013⁶

⁵ Para conocer el texto completo de la Declaración de la Cumbre de los Pueblos, ver <http://cumbrechile2013.org/>

⁶ Participantes: Henrich Böll Stiftung European Union; ALOP; AMENESTY INTERNATIONAL European Institutions Office; Oidhaco; Grupo Sur; CIFCA.

La Declaración parte de que: *“El feminicidio/femicidio o los asesinatos de mujeres por razones de género no son incidentes aislados que surgen de repente y de forma inesperada, si no que presentan la última manifestación del continuum de violencia contra las mujeres. Estos actos de violencia, que junto con su máximo exponente el feminicidio/femicidio, constituyen una grave violación de derechos humanos vinculada a la discriminación y estructuras patriarcales altamente arraigadas en las sociedades y agravada por la pobreza y en muchos casos, por notables niveles de impunidad. Es justamente esa impunidad, la que presenta una de las mayores amenazas para la erradicación de dicho fenómeno, que en muchas ocasiones se justifica por razones culturales o de “tradición”. Algo inaceptable, que independientemente de sus diversas formas, siempre favorece a la comisión de más crímenes contra las mujeres”.*

Las propuestas presentadas por este espacio consideran que desde la relación estratégica entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe y la Unión Europea (CELAC-UE), es posible demandar a los Estados y a sus organizaciones vinculadas que muestren su voluntad política para:

*“Adoptar medidas integradas en un Plan de Acción para asegurar la emancipación de las mujeres, la igualdad de género y la erradicación de cualquier tipo de violencia contra ellas, incluyendo el feminicidio. Para ello cumplir de forma estricta con la convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Para), así como formar, ratificar y cumplir con el Convenio Europeo para la Lucha contra la Violencia hacia la Mujer y su Prevención”.*⁷

Este nuevo enfoque implica definir una nueva estrategia integral y coherente que debe tener por objetivo primordial la adopción de una nueva política pública integral que cubra todo el espectro de la violencia contra la mujer y el feminicidio/femicidio incluyendo:

- Medidas multisectoriales dedicadas a erradicar patrones de discriminación que sustentan la violencia contra la mujer incluyendo estereotipos sexistas, leyes o prácticas jurídicas que respaldan la violencia contra las mujeres y el feminicidio/femicidio y promover formas de relación social sobre la libertad y la igualdad entre mujeres y hombres.

⁷ Declaración de Santiago ante la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericano y caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), VI Foro Eurolatinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, Chile, septiembre de 2012.

- Mecanismos de recopilación de datos desglosados por sexo a nivel nacional y de información sobre violencia contra la mujer para poder entender el fenómeno y evaluar su evolución.
- Medidas y estrategias preventivas tempranas para evitar que la violencia ocurra.
- Lucha contra la impunidad a través de una aplicación estricta y con debida diligencia de las legislaciones internas penales, civiles y administrativas destinadas a prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer y el feminicidio/femicidio.
- Servicios adecuados para las víctimas y sus familiares incluyendo salud, policía, medidas de protección, acceso a la justicia, un juicio oportuno, así como medidas de reparación del daño y garantías de no repetición, con agentes debidamente formados.
- Actuar con la debida diligencia en todas las obligaciones que los Estados asuman respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Promover iniciativas innovadoras birregionales de expertos, incluyendo la sociedad civil, que tengan como objetivo mejorar los instrumentos y establecer directrices adecuadas a cada país, de acuerdo a los estándares del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia que los proveedores de servicios judiciales, fiscales, médico-legales, etc., deben seguir en la investigación y la documentación de los crímenes cuando tratan con las víctimas y sus familias.
- Participación de las organizaciones de protección y defensa de los derechos de la mujer en la definición, implementación y monitoreo de las estrategias y planes de acción debido a que son ellas las que mejor conocen los entresijos del fenómeno.

5. 1^{RA} CUMBRE ACADÉMICA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – UNIÓN EUROPEA

Declaración de Santiago sobre cooperación universitaria en educación superior, ciencia, tecnología e innovación y propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno de la Cumbre de CELAC – UE, Santiago, Chile, 22 y 23 de Enero de 2013

Las universidades, los centros de estudios y de investigación y los académicos de los países de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, reunidos en Santiago Chile, en la 1^{ra} Cumbre Aca-

démica ALC- UE, declaran que analizaron “...*la situación de la cooperación universitaria en el actual contexto de profundas transformaciones de nuestras sociedades y el desafío que ello representa para nuestra misión formativa y la generación de conocimientos y perspectivas de la cooperación entre las instituciones de educación superior y centros de estudios y de investigación de ambas regiones, en el marco de la asociación estratégica de América Latina, el Caribe y la Unión Europea*”.

En los dos días de trabajo de la Cumbre Académica propusieron a los Jefes de Estado y de Gobierno y a las instituciones de Integración reunidos en la I Cumbre CELAC-UE:

1. Desarrollar el espacio Euro-Latinoamericano de Educación superior, ciencia, tecnología e innovación, creando las condiciones normativas y financieras necesarias.
2. Fortalecer la integración de los sistemas de educación superior.
3. Promover la integración de los sistemas de investigación científica e innovación.
4. Impulsar la colaboración entre las Instituciones de Educación Superior y sus relaciones con la sociedad y el sector productivo.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Como lo expresaron un conjunto de OSC integrantes de redes de América Latina, en una misiva entregada a la Cancillería de Argentina, el 27 de enero del 2013, refiriéndose a la I Cumbre CELAC-UE, es fundamental la creación de espacios de participación social en el marco de la nueva institución de integración regional. Para lograrlo -afirman las OSC- es imprescindible que desde su diseño inicial, la CELAC construya mecanismos efectivos de participación de la Sociedad Civil, no solo en el marco de las cumbres, sino también respecto a los espacios y comisiones que la CELAC vaya generando por propuesta de los distintos gobiernos e incluso de las mismas organizaciones sociales. La participación de la Sociedad Civil aporta indudables elementos a las políticas públicas y está formalmente reconocida y valorada en el Plan de Acción aprobado por la CELAC en su artículo III.C, en donde se propone: “...*impulsar la participación activa de la sociedad civil especialmente las organizaciones y movimientos sociales como partes fundamentales en el proceso de inclusión social en la integración regional.*”⁸

⁸ La firman: La MESA de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de ALC, la Alianza Social Continental, la Red Latindadd y CLADEM.

No obstante las declaraciones oficiales de los gobiernos, estos no colocan la participación social en el nivel que venimos reclamando las OSC: son apenas enunciados que se focalizan en acciones puntuales, se ubican más como momentos de consulta-escucha y no de incidencia efectiva en los temas estratégicos que se debaten entre los gobiernos, como la seguridad humana, la sustentabilidad o el tipo de desarrollo que queremos; los derechos humanos; la búsqueda de la equidad social y de género, entre mucho más.

Entre los más de 70 puntos que integran la amplia Declaración de la CELAC, no hay una explicitación sobre el papel y aportes que por derecho tienen las OSC, en el marco del debate global-multilateral, no obstante que se tocan temas y problemas estratégicos que involucran e impactan al conjunto de los pueblos de la región.

Mientras que en la *Declaración de Santiago CELAC-UE, Chile 2013*, con cerca de 50 puntos, solo hay dos menciones sobre la participación de la sociedad civil, pero no en torno a los temas sustantivos que debaten y los acuerdos que se toman en la Cumbre, ni sobre los grandes ejes que las OSC analizaron en los foros alternativos y sobre los que tienen propuestas. Como prueba de ello recuperamos dos párrafos de la mencionada Declaración oficial, que involucran la participación social.

*“17. Estamos de acuerdo en que priorizar el desarrollo social, salud, educación y promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, a la vez garantiza una sociedad incluyente, justa, equitativa y en condiciones de salud, es esencial para lograr el desarrollo sustentable. Para garantizar la calidad de vida de los pueblos y el medio ambiente en que viven, reiteramos nuestro compromiso de trabajar constantemente para erradicar la pobreza, fomentar la igualdad, en particular la igualdad de género y la inclusión social y para proteger a los grupos más vulnerables, incluyendo a los pueblos indígenas y sus comunidades, por medio de mejorar las políticas y proporcionar, entre otros, recursos obtenidos adecuadamente de servicios básicos de salud, agua y saneamiento, vivienda, educación, transporte público y energía. **Reiteramos el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.** Nos comprometemos especialmente a promover programas sociales para la protección de la familia, reconociendo su papel importante en salvaguardar los valores y tradiciones culturales”.*⁹

“25. Reconocemos que nuestra Asociación Estratégica es aún más relevante en tiempos de crisis

*económica y financiera y complejidades sociales cuando nuestros pueblos exigen formas más inclusivas de participación para satisfacer sus necesidades básicas de desarrollo y para lograr el desarrollo sustentable. Tomamos nota de las conclusiones de los foros preparatorios de CELAC-UE, que proporcionan valiosas contribuciones para mejorar nuestra Asociación Estratégica, y acogemos los esfuerzos de la Cumbre de Santiago para facilitar aún más los canales entre el gobierno y sus respectivas sociedades civiles. Reconocemos la importancia de aplicar el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 en la Cumbre de la Tierra y reiteramos la importancia de impulsar iniciativas en esta materia. Reconocemos las reuniones de la Sociedad Civil Organizada de la UE-CELAC, los Sindicatos y la Sociedad Civil que se realizaron en Santiago durante el 2012 para la preparación de esta Cumbre”.*¹⁰



⁹ I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea: *Declaración de Santiago*, pp. 4-5.

¹⁰ *Idem.*, p. 7.

“UNA CUMBRE MARCADA POR SUS POCOS RESULTADOS”. NARRATIVAS OFICIALES EN CONFLICTO, SILENCIOS Y BEMOLES

GUSTAVO HERNÁNDEZ*

CAPÍTULO VII

RESUMEN

Convocada para tratar el tema “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”, la I Cumbre CELAC-UE celebrada en Santiago de Chile en enero de 2013 terminó como se temía: con pocos y magros resultados tangibles. La preocupación por la crisis económica y financiera, que afecta principalmente a Europa, estuvo muy presente en las discusiones entre los jefes de Estado y de Gobierno, lo que no ocultó visiones marcadamente antagónicas, o aparentemente complementarias, respecto del tema central de la Cumbre: las inversiones y cómo promoverlas entre ambas regiones. Porque más allá de las narrativas oficiales en conflicto, los silencios y bemoles en los documentos oficiales que emanan de la Cumbre, un hecho resalta con fuerza: el rol que el sector privado está llamado a asumir en estas relaciones a futuro, y las preocupaciones sociales y ambientales que genera el crecimiento de las inversiones, en especial para el desarrollo de actividades extractivas en América Latina, lo que demandará atención y cuidado de parte de gobiernos y sociedad civil.

INTRODUCCIÓN

La edición de febrero del 2013 de la revista *The Economist* dedicó un reportaje especial al modelo de los países nórdicos, tratando de explicar no solo la manera en que estos países lograron escapar de los “problemas económicos” que convulsionan al Sur de Europa, sino además a “las plagas sociales” que azotan a Norte América. La misma edición de la revista publicó un breve artículo sobre la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión

Europea (UE), acontecida en Santiago de Chile durante el 26 y 27 de enero. En su tono habitual, la influyente revista hace gala de un categórico veredicto: “*Usted podría haber esperado del que otrora fuera el socio menor en una ‘asociación estratégica’ transatlántica [América Latina] dirigir al unísono un libreto. Pero no fue así*”.¹ Alrededor de la misma fecha, un influyente medio informativo en Bruselas, *The European Voice*, casi en solitario, hizo eco de aquél mensaje sentenciando lo siguiente: “*La Cumbre UE-América Latina en Chile terminó el domingo (27 de enero) con poco en el camino de resultados tangibles*”.²

Resulta interesante analizar ambas versiones sobre los magros resultados de la Cumbre, tomando en cuenta, de entrada, el diagnóstico que desde Bruselas *The European Voice* hiciera días antes sobre el magno evento: “*El tema de la inversión dominará la agenda cuando los líderes de la Unión Europea se reúnan con sus homólogos de América Latina en Santiago de Chile este fin de semana (26-27 de enero) para una Cumbre que demostrará la importancia en declive de la ayuda al desarrollo en la relación con la región*”.³ Más interesante resulta la (solitaria) réplica que hiciera la propia diplomacia europea respecto a la visión de la prensa bruselense. En una nota publicada en el mismo medio, *The European Voice*, el Jefe para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior, Christian Leffler, argumenta con el siguiente tono los (positivos) resultados de la Cumbre: “*Convenimos a nuestros socios a suscribir la importancia de marcos regulatorios estables y transparentes, y proporcionar seguridad jurídica para los opera-*

* Coordinador de la Oficina de ALOP en Europa, Responsable del Observatorio Social de las Relaciones UE-AL de ALOP en Bruselas.

1 *The Economist*. 2 February 2013.

2 *The European Voice*. “Lack of results”, Brief section, 31 January-6 February, 2013.

3 Idem. “Change of approach in Latin America talks”, 24 January, 2013.

dores económicos”. Y por si fuera poco, comenta, “también trajimos más cerca la entrada en vigor de nuestro Acuerdo de Libre Comercio con Perú y Colombia, y nuestro Acuerdo de Asociación con Centroamérica”.⁴

En marcado contraste, las líneas de la Declaración Oficial de la Cumbre de Santiago muestran, más bien, resultados heterogéneos. Además de celebrar el avance de los procesos que conducen a la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Colombia y Perú, el Acuerdo de Asociación UE-América Central, el reinicio de las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR, y la conclusión de la Asociación Conjunta Caribe-UE, los jefes de Estado y de Gobierno manifiestan que la “Asociación Estratégica es aún más relevante en tiempos de crisis económica y financiera y complejidades sociales cuando nuestros pueblos exigen formas más inclusivas de participación para satisfacer sus necesidades básicas de desarrollo y para lograr el desarrollo sustentable”.⁵ La preocupación por la crisis económica, que afecta principalmente a Europa, es retomada en otro párrafo donde se reitera el compromiso de seguir trabajando en una nueva arquitectura financiera internacional. Estas reformas incluyen según la Declaración Oficial “la aplicación completa, oportuna y consistente de la agenda internacional de regulación financiera para fortalecer la resiliencia del sistema financiero y reducir los riesgos sistémicos que son clave para una reforma integral del sistema financiero global”.⁶

La crisis económica se constituye además en el tema central de una Resolución de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, la institución parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional UE – CELAC. La resolución, aprobada un día antes de la Cumbre Oficial, considera que la crisis estructural mundial en sus esferas política, económica, social, alimentaria, energética, climática y de valores éticos, refleja un panorama de nuevas realidades e inmensos retos. Sostiene específicamente que “la crisis financiera y económica se gestó especialmente por la falta de control y la desregulación de los mercados financieros”.⁷ Como una de sus principales soluciones, la resolución propone “que todos los mercados financieros, productos y participantes estén sujetos a regulación y supervisión, sin excepción e independien-

temente del país de origen para lo que se hace necesaria la creación y aprobación, por todos los países, de una lista común de paraísos fiscales (off shore)”.⁸ Esta preocupación coexiste con otra bastante distinta, respecto del papel de los flujos de inversiones, por parte del Presidente del Consejo de la UE, Herman Van Rompuy. En la ceremonia de clausura de la Cumbre Oficial Van Rompuy señala: “Nos comprometimos en muy productivas conversaciones sobre cómo impulsar las inversiones y potenciar nuestra relación estratégica en el futuro”.⁹

Visiones marcadamente antagónicas o aparentemente complementarias respecto al tema central de la Cumbre oficial – las inversiones– no cesan de repetirse en las declaraciones oficiales. La presidenta de la República Argentina Cristina Fernández apunta que “hay un consenso muy general en torno a la necesidad de regular la actividad financiera mundial”, y que incluso “[la canciller]... Merkel se manifestó de acuerdo en realizar una propuesta conjunta para llevar al G20 referida a la movilidad de capitales globales”.¹⁰ Más aún, de acuerdo al presidente de Bolivia Evo Morales, “el fuerte enfoque en la competitividad fue el camino equivocado ya que solo produce ganadores y perdedores, donde los grandes grupos económicos terminan siendo los vencedores”.¹¹ Sobre el particular, era de esperarse una visión oficial opuesta por parte de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana: “pedir a los países del área CELAC-UE que promuevan la seguridad jurídica de las inversiones y que tiendan a evitar la adopción de medidas proteccionistas, favoreciendo un sistema comercial multilateral abierto y leal, en beneficio mutuo y recíproco”.¹² Cabe resaltar que, incluso al interior de esta propia posición oficial, se registraron también visiones en conflicto.¹³

8 Idem. Inciso 9.

9 Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy at the closing ceremony of the EU-CELAC Summit. Santiago de Chile, 27 January 2013.

10 <http://noticias.terra.com.ar/politica/cristina-hay-consenso-general-en-torno-a-regular-la-actividad-financiera.1df66dd43c17c310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>

11 http://www.bnamericas.com/content_syndication/extranet2/story.xsql?id_source=&id_noticia=607700&id_sector=11&Tx_idioma=E&id=987770

12 Mensaje a la I Cumbre Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) - Unión Europea (UE) Santiago de Chile 26 y 27 de enero de 2013. Viernes, 25 de enero de 2013 – Santiago de Chile. ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LATINOAMERICANA. AP101.315v03-00. Inciso 12.

13 De acuerdo a la agencia europea de noticias EFE (26 de enero 2013) “Los parlamentarios de América Latina y de la Unión Europea entregaron a los jefes de Estado y de Gobierno dos documentos distintos de recomendaciones”. La nota de EFE apunta que “los miembros del Parlamento Europeo, liderados por el español José Ignacio Salafranca, difundieron este viernes un documento con recomendaciones que no fue puesto en conocimiento de sus socios latinoamericanos y caribeños”. Testigos oculares presentes en la plenaria de Eurolat indican que la co-presidenta del componente latinoamericano, Gloria Oqueli, no sólo criticó los puntos mencionados en el artículo de EFE (“militarización” de las Malvinas y menciones a Colombia y a Haití), sino también pidió que se borrara del texto oficial el pedido de seguridad jurídica para las inversiones como también el pedido que se concluya rápido un amplio Acuerdo de Asociación con el MERCOSUR.

4 Idem. “A valuable summit”, 7 February 2013.

5 Declaración de Santiago. Inciso 25. Disponible en http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/2013_santiago_summit_declaration_en.pdf

6 Idem. Inciso 12.

7 RESOLUCION: Globalización y crisis financiera sobre la base del Informe de la Comisión de Asuntos Económicos, Financieros y Comerciales. Viernes, 25 de enero de 2013 - Santiago de Chile. ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LATINOAMERICANA. AP100.839v06-00. Inciso D.

1. MÁS ALLÁ DE LA ECONOMÍA. EL NUEVO ROL DEL SECTOR PRIVADO EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El anuncio de una nueva cooperación para el desarrollo se incorpora como una narrativa menos exenta de conflictos, y en tal sentido, mejor instalada en la Declaración Oficial de la Cumbre. El párrafo 27 de la Declaración Oficial de Santiago estipula *in extenso* tal perspectiva: “Reconocemos la necesidad de fortalecer la cooperación birregional y de mejorar la coherencia y efectividad de nuestras políticas de cooperación de desarrollo, incluyendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Reiteramos nuestro compromiso de prestar especial atención a las vulnerabilidades de los países menos desarrollados, los países en desarrollo sin litoral y pequeños estados insulares en desarrollo. En este sentido, recordamos el compromiso de la UE para lograr su objetivo colectivo de proporción AOD/PNB de 0,7% en 2015, según el Consenso de Monterrey y las Declaraciones de las Cumbres de Madrid y Viena. Reafirmamos nuestro compromiso de seguir cooperando con los países de ingresos medianos de CELAC teniendo en cuenta sus diferentes niveles de desarrollo y hacia el diálogo para definir y acordar la forma más adecuada de cooperación para el futuro”.¹⁴

El sector privado y su papel en el desarrollo se encuentran en el centro de una discusión política mayor en la UE. Este rol, sin embargo, no es tan nuevo ni tampoco lo es la presencia del sector privado en la definición del discurso político oficial sobre la cooperación al desarrollo. El sector privado ha estado desde hace décadas muy involucrado en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a través de los procesos de compras públicas. De acuerdo a investigaciones recientes de organizaciones especializadas en el tema, más del 50% de la AOD se destina a la compra de bienes y servicios de empresas privadas para proyectos de desarrollo, lo que alcanza un estimado de USD 69 mil millones anuales. Estos cálculos también estiman que aproximadamente dos tercios de la ayuda no condicionada aún se vincula a empresas de los países de la OCDE, y el 60% de los recursos de ayuda interna en los países en desarrollo también va a empresas del país donante.¹⁵ En tal sentido, los llamados “mecanismos mixtos” o facilidades de inversión que mezclan ayuda al desarrollo con préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) – en particular para grandes

proyectos de infraestructura – se han convertido más recientemente en el buque insignia del rol del sector privado en la cooperación para el desarrollo.¹⁶ La Declaración Oficial así lo explicita: “Reconocemos y fomentamos la participación activa del sector privado en programas de responsabilidad social corporativa”.¹⁷

Un buen ejemplo lo constituye el Mecanismo de Inversión para América Latina (LAIF por sus siglas en inglés). Este mecanismo fue oficialmente lanzado en mayo de 2010 como una modalidad de cooperación con países de renta media (la mayoría de los países en América Latina). El mecanismo LAIF se financia con fondos del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) de la UE, que tiene un foco explícito en la reducción de la pobreza. Esta facilidad pretende contribuir a la consecución de los objetivos de la regulación del ICD y la Estrategia Regional para América Latina abordando desafíos tales como el cambio climático y su impacto en el medio ambiente. La UE justifica el mecanismo LAIF porque el fondo de inversiones apoya la *interconectividad* en la región y ayuda a la integración regional. Esta es la razón por la que la que el órgano ejecutivo de la UE, la Comisión Europea, desea cubrir toda la región con estos proyectos, tal como se anuncia en la Declaración Oficial de la Cumbre. “Promovemos el fortalecimiento del Mecanismo de Inversión para América Latina, para mejorar la integración, infraestructuras de transporte y energía, eficiencia energética, energías renovables, redes de comunicación sustentables y para promover el desarrollo sustentable a través de los servicios sociales fortalecidos y un mayor apoyo a las PYMES”.¹⁸

La agenda oficial de la cooperación al desarrollo se verá también fuertemente marcada por la recientemente instaurada Fundación UE-LAC, con sede en Hamburgo. La misión de la Fundación es brindar una nueva dinámica a las relaciones entre europeos, latinoamericanos y caribeños. La Declaración Oficial de la Cumbre “saluda el establecimiento en Hamburgo de la Fundación de UE-LAC, la cual, en su formato transitorio como fundación bajo la ley alemana, ha comenzado a servir como una herramienta útil para el fortalecimiento de nuestra asociación birregional”.¹⁹ El Parlamento Europeo no obstante ofició semanas después un formulario de preguntas a la Comi-

¹⁴ Declaración de Santiago. Inciso 27.

¹⁵ *Cómo gastarlo. Contrataciones inteligentes para una ayuda más eficaz*, Eurodad 2011, pp. 20-23.

¹⁶ *Aid for the Latin America Investment Facility: Clarity on Private Sector and focus towards SMEs needed*, Toni Sandel & Gustavo Hernández. En: *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development? Reality of Aid 2012 Report*. The Reality of Aid International, Philippines, 2012, pp. 42-48.

¹⁷ Declaración de Santiago, Inciso 41.

¹⁸ Declaración de Santiago, Inciso 46.

¹⁹ Declaración de Santiago, Inciso 26.

sión Europea, en el cual plantea de manera específica una serie de interrogantes: “¿De qué manera se eligió la presidencia de dicha Fundación? ¿Quiénes participaron en el comité de selección? ¿Quién propuso a la candidata austriaca? [en referencia a la titular de la Fundación, la ex Comisaria Europea Benita Ferrero Walter] ¿Cuál fue el mecanismo de selección? ¿Se necesitó unanimidad o mayoría cualificada?”.²⁰ La misiva parlamentaria también pregunta por la existencia de un mecanismo de monitoreo dentro de la estructura de la Fundación que vigile el otorgamiento de fondos europeos y contratos para empresas europeas, y si la presidenta tiene estatus de miembro u observadora en el Mecanismo de Inversión para América Latina.

2. LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA. ¿UN CAMPO OFICIAL EN DISPUTA?

De manera similar a como aconteciera en la denominada Cumbre de la Tierra (Río+20), la “economía verde” se instaló como el paradigma oficial de un “desarrollo sostenible” con la Naturaleza. Los intereses empresariales estuvieron ya representados en la primera cumbre de Río hace dos décadas a través del Business Council for Sustainable Development (BCSD), una iniciativa europea creada en 1990, que agrupó en su inicio a 48 líderes del ámbito de los negocios. Esta asociación se extendió posteriormente a nivel mundial y devino en la WBCSD (World-BCSD, desde 1995), la cual tuvo una gran participación en todos los procesos ligados con el tema de la sostenibilidad durante las dos últimas décadas. En la reciente Cumbre de la Tierra celebrada en Río (junio 2012), la WBCSD tuvo una participación directa a través de la coalición denominada BASD 2012 (Acción Empresarial para el Desarrollo Sostenible). BASD 2012 resulta de la agrupación de la WBCSD, la Cámara de Comercio Internacional (ICC, en inglés), y la agrupación llamada “United Nations Global Compact” (una iniciativa en la que colaboran las Naciones Unidas y el sector empresarial).

En 2010 el WBCSD sacó a la luz un importante documento denominado *Visión 2050*, en el que se expone una agenda de negocios llena de oportunidades a través de la transformación de la sociedad actual en una sociedad “sostenible”. La lógica empresarial está presente a través de todo el do-

cumento.²¹ Las propuestas planteadas en *Visión 2050* presentan una relación directa con las que se encuentran en el documento de política *Europa 2020*, publicitado también en 2010 por la Comisión Europea.²² Según esta visión, el giro hacia la “sostenibilidad” representa una gran oportunidad económica para salir de la crisis y para mantener una actitud competitiva con Estados Unidos y con otras potencias emergentes. No resulta extraña, pues, la inclusión del concepto de la “economía verde” en la Declaración Oficial de la Cumbre UE-CELAC: “*Hacemos hincapié en que [la economía verde] debe contribuir a la erradicación de la pobreza, así como el crecimiento económico sostenido, mejorando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y la creación de oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo el buen funcionamiento de los ecosistemas de la Tierra*”²³.

A la luz de los procesos internacionales previamente descritos, no resulta del todo extraño que el concepto de la “economía verde” fuera también contestado oficialmente. Una primera reserva vino el 4 de septiembre de 2012 mediante una misiva de la misión de Bolivia (ejerciendo la Presidencia pro-témpore de la CELAC) a la Misión de Chile ante la Unión Europea. En tal misiva, la misión del Estado Plurinacional de Bolivia propuso incorporar la siguiente redacción en el borrador de la Declaración Oficial: “*la economía verde podría proporcionar opciones para la formulación de políticas, pero no debe ser un conjunto rígido de reglas*”. Finalmente, la Declaración de Santiago en su párrafo 40 versa lo siguiente: “*Afirmamos que hay distintos enfoques, visiones, modelos y herramientas disponibles para cada país, de acuerdo con sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sustentable en sus tres dimensiones, lo cual es nuestra meta más amplia*”. El párrafo 42 categóricamente concluye: “*Reconocemos que el planeta tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que la “Madre Tierra” es una expresión común en varios países y regiones y tenemos en cuenta que algunos países reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sustentable*”.

²⁰ La pregunta parlamentaria escrita fue dirigida el 7 de febrero del 2013 por los eurodiputados Ulrike Lunacek, Bart Staes y Franziska Keller. Las preguntas parlamentarias son dirigidas por los diputados a otras instituciones y órganos de la Unión Europea como un instrumento directo de control parlamentario respecto a otras instituciones y órganos de la UE.

²¹ *Visión 2050. Una nueva agenda para los negocios*. Disponible en: <http://www.wbcsd.org/vision2050.aspx>. Los cambios hacia la “sostenibilidad” se formulan en dos etapas (una preparatoria, hasta el 2020, y otra hasta el 2050) y en nueve áreas de trabajo (agricultura, bosques, energía, construcción, transporte, materiales, desarrollo humano, y valores sociales), para las cuales se estima, asumiendo precios constantes desde el 2008, un beneficio de entre 2 y 6 trillones de dólares procedentes de los recursos naturales, y de entre 1 y 4 trillones de dólares en los sectores de educación y sanidad.

²² *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comunicación de la Comisión Europea. Bruselas, 3 de marzo de 2010.

²³ Declaración de Santiago, Inciso 40.

3. COLOFÓN

Más allá de los silencios, bemoles y conflictos, un documento muy poco publicitado hace eco de un mensaje casi desapercibido en la esfera oficial. Se trata de un documento de recomendaciones a la Cumbre, financiado por la propia Comisión Europea²⁴ y elaborado en el marco de un proyecto colaborativo entre investigadores latinoamericanos y europeos. Como “recomendación clave” hacia la Cumbre, el documento destaca que *“las preocupaciones sociales y ambientales de los actores locales deben ser tomadas genuinamente en cuenta en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo de actividades extractivas en ALC”*. Más aún, el documento señala que *“además de los esfuerzos conjuntos de la UE-ALC en lo referente a la Responsabilidad Social Empresarial, la Unión Europea también debería fortalecer su regulación sobre inversiones extranjeras de compañías europeas en ALC”*. Finalmente, el documento concluye que *“si no se toman en cuenta las voces locales y se mejoran las prácticas institucionales y técnicas, se incrementarán las tensiones vinculadas a actividades extractivas, lo que podría desembocar en crecientes enfrentamientos violentos”*. Para prevenir que aquellos conflictos ocurran, el documento también concluye, es necesario implementar medidas democráticas incluyentes.



²⁴ *La gobernanza ambiental de actividades extractivas en América Latina y el Caribe: la necesidad de incluir a las comunidades*. European Policy Brief, enero 2013. Disponible en http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-briefs-engov-01-2013_es.pdf

LOS PARTENARIADOS ESTRATÉGICOS DE LA UE CON MÉXICO Y BRASIL: ¿UNA RELACIÓN PRIVILEGIADA?

NORMA CASTAÑEDA BUSTAMANTE

RODOLFO AGUIRRE

KARINA SILVA DE SOUZA

EVOLUCIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

NORMA CASTAÑEDA BUSTAMANTE Y RODOLFO AGUIRRE*

CAPÍTULO VIII

RESUMEN

*A trece años de su entrada en vigencia, el Acuerdo Global entre México y la UE no ha dado los resultados que se auguraban al momento de su firma. O por lo menos, estos han estado muy por debajo de lo que podía esperar la parte mexicana teniendo en cuenta la cantidad y el grado de concesiones que hiciera a la contraparte europea. Por un lado, México no ha sabido diversificar su comercio con la UE y en términos de la balanza comercial, el país ha mantenido un déficit constante con la UE desde su implementación. Por otra parte, la inversión europea promovida con este acuerdo se ha concentrado en aquellos sectores que representan las mayores posibilidades de utilidad para las empresas europeas sin que se hayan cumplido las promesas de generación de empleos de calidad, transferencia de tecnología e impulso al desarrollo. Vale la pena entonces preguntarse cuáles han sido los factores que han impedido que se cumplan las expectativas de **beneficio mutuo** del Acuerdo Global.*

1. ANTECEDENTES Y FIRMA DEL ACUERDO

México es considerado por las instituciones económicas mundiales como un país con una economía emergente, es decir con las características necesarias para acceder a un desarrollo y expansión económica a grandes pasos. Desde hace más de una década se ha caracterizado por una política comercial externa agresiva sumando ya 12 tratados comerciales con 49 países y un Acuerdo de Asociación Económica con Japón.

El segundo socio comercial de México después de los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) es

la Unión Europea (UE), lo que denota la presencia histórica de negocios y relaciones comerciales de larga data con los países de dicho bloque. Sin embargo, algunos estudios señalan que el relativo declive en la relación comercial entre ambos socios fue en parte producto de cierto desinterés de la UE, que le confería poca importancia económica y política a América Latina durante los años noventa, pues estaba más preocupada por la desintegración del bloque socialista y la apertura económica de sus vecinos cercanos.¹

En ese sentido, el planteamiento de la negociación de un acuerdo comercial con la UE se da en el contexto general de la apertura abrupta de la economía mexicana pero también debido a la pérdida de importancia comercial de dicho bloque para el país: mientras México exportaba el 8,9% de su producción a la UE en 1990, para el año 2000 este porcentaje había disminuido a 3,4%, como consecuencia del aumento de las exportaciones a EE.UU.; igualmente, en 1990 las importaciones totales de México provenientes de Europa ascendían a 12,8% del total pero para el año 2000 habían bajado a 8,5%.²

De esta manera, las autoridades de ambas partes presentaron este posible acuerdo como de mutuo beneficio: para México significaba diversificar su comercio exterior (altamente concentrado en EE.UU.) y abrir más los mercados europeos a las empresas mexicanas, a la vez que podrían acce-

¹ Se puede consultar a Rosa María Piñón Antillón: "El Acuerdo Global: ¿una nueva era en las relaciones entre México y la Unión Europea?", pp. 17-65; y Stephan Sberro: "¿Europa se aleja de México?", pp. 175-180, en Rosa María Antillón (coord.): *El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas*, México, ECSA México/Proyecto Jean Monet/ Comisión Europea/Fundación Friedrich Ebert/DGAPA-UNAM, 2005.

² Con base en Delegación de la Comisión Europea en México: "Las relaciones comerciales y de inversión entre México y la Unión Europea", en *Europa en México*, N° 3, Delegación de la Comisión Europea en México, México, primer semestre de 2001, pp. 6-16

* Asistente de la Secretaría Ejecutiva de ALOP y Oficial de Programas de la Fundación Henrich Böll, México, respectivamente.

der a bienes y servicios de mejor calidad; adicionalmente, la cooperación permitiría el acceso a la tecnología inherente a las inversiones que realizarán las empresas europeas. Para éstas, un acuerdo comercial representaba una excelente oportunidad de aprovechar las ventajas del país, tanto por su ubicación geográfica como por sus costos de producción. De esta manera, México podría ser una plataforma de manufactura y exportación europeas hacia la principal economía del mundo y al mismo tiempo, dichas empresas recuperarían su presencia en el mercado mexicano.

En ese marco, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) de México publicó un estudio basado en proyecciones econométricas que pronosticaba un incremento sin precedentes de las exportaciones mexicanas y la desaparición del déficit comercial en pocos años. Dicho modelo planteaba un escenario sumamente optimista respecto al papel que jugarían la Inversión Extranjera Directa (IED) y la cooperación en la relación comercial:

“En este aspecto se piensa que los convenios bilaterales de cooperación —que en sus capítulos de educación e investigación científica y tecnológica podrían incluir un apartado de formación de técnicos especializados, ingenieros y otros especialistas— hagan posible la absorción de nuevas tecnologías y las aceleren. Esto con el objeto de que México pase rápidamente a una etapa de productor de bienes finales, sin una previa de maquilador.”

*“Esto supone que el déficit en la cuenta corriente de México podría aumentar en forma significativa, no obstante que crezca la capacidad exportadora, por lo que se debe considerar la forma como va a financiarse ese déficit. Sin duda una proporción importante será financiada por los flujos de inversión extranjera directa, pero el déficit que se genere en el sector servicios, sobre todo financieros y de tecnología, podrían también ser considerables.”*³

En un sentido más amplio, toda esta estrategia se construyó sobre la premisa del aporte del Acuerdo Global (AG) al desarrollo y a la creación de más y mejores empleos, pues se generó un optimismo desbordado acerca de los beneficios del instrumento comercial de este acuerdo (el Tratado de Libre Comercio UE-México, TLCUEM). La Delegación de la Comisión Europea en México señalaba al respecto:

“Los beneficios y las oportunidades que se abren con el acuerdo parecen evidentes tanto para los

consumidores de las dos partes que se beneficiarán de opciones más amplias y de precios más competitivos, así como para los productores, para quienes la liberalización abre la oportunidad de expandirse e incrementar su participación en los mercados recíprocos, de obtener acceso a insumos, maquinaria y tecnología a mejores precios, así como a mayores opciones de financiamiento y de contratación de servicios.”

*“Estas expectativas positivas se basan tanto en la experiencia empírica de anteriores tratados de libre comercio, como en la teoría económica, pues ambas apuntan a un efecto generalmente positivo de la liberalización en materia de creación de comercio y empleo y, por esta vía, al desarrollo económico y al bienestar de las poblaciones involucradas. La magnitud y las características de tal impacto, sin embargo, dependen de la interacción entre varios factores y circunstancias.”*⁴

De esta manera, en marzo del 2000 se suscribió y entró en vigor, una vez ratificado por el Senado de la República, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido como Acuerdo Global (AG). Si bien, como se mencionó, las relaciones comerciales con la UE datan de décadas atrás, es con la firma de tres instrumentos en 1997 con los que México formalizó una zona de libre comercio con esta región, es decir, primero se liberalizó el comercio y luego se firmó el Acuerdo Global.

El AG se compone de 60 artículos reunidos en 8 Títulos, siendo el Título I el que le confiere mayor importancia para la sociedad civil pues se supone que por éste se volvió un Acuerdo distinto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El Artículo 1, conocido como la **Cláusula Democrática** indica que el respeto a los principios democráticos y los derechos fundamentales inspira las políticas internas y las internacionales de quienes signan el Acuerdo (México y la UE). No obstante, diversas organizaciones de sociedad civil consideramos que es una Cláusula que carece de sustento jurídico y que no está vinculada a la violación de los derechos humanos por parte de los inversionistas europeos en México.

El Acuerdo fue aprobado vía *FastTrack*, pues las negociaciones sólo duraron un año y dos semanas, con 10 rondas de interlocución; un hecho curioso es que durante la séptima ronda, los equipos negociadores organizaron un partido de fútbol en donde los europeos ganaron 2-1, ¿un presagio para el futuro del AG?

³ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado: **El comercio potencial de México y la Unión Europea**. Centro de Estudios del Sector Privado, A.C. (CEESP), México, 2000, pp. 100-103.

⁴ “El comercio potencial entre la Unión Europea y México”, en *Europa en México*, Año 2, N° 3-2001, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2001, pp. 17-18.

Si bien el TLCAN ha tenido más impactos económicos y sociales del país, lo cierto es que la UE ha ganado más privilegios con el AG que los propios norteamericanos y canadienses con el primero de estos acuerdos. Su política de negociación fue más agresiva logrando prerrogativas que ni el propio TLCAN contempla.

Por ejemplo, en el ámbito del comercio de servicios, la UE logró el objetivo de la liberalización total del comercio de servicios y de las inversiones de manera progresiva y recíproca en un plazo no mayor a diez años. Si bien hay áreas restringidas en el caso mexicano, éstas son pocas y las modificaciones que han sufrido la Ley de Inversión Extranjera Directa, así como la propia Constitución Política del país, apuntan a que las restricciones a las inversiones sean cada vez menores por lo que la apertura total al comercio de servicios entre México y la UE es inminente.

Lo mismo sucede con el tema de las inversiones, ya que contiene disposiciones para consolidar la apertura vigente establecida en las legislaciones nacionales a fin de que progresivamente se eliminen las restricciones a movimientos financieros relacionados con la inversión. Una vez iniciada la implementación del AG, se establece que ninguna de las partes puede modificar de manera regresiva sus legislaciones nacionales para proteger a un sector.

Transcurridos tres años de vigencia del AG, el Consejo Conjunto que lo rige adoptó una decisión que dispuso la eliminación -en lo esencial- de toda discriminación restante en el comercio de servicios entre las Partes, a través de listas de compromisos y calendarios de liberalización no mayores a diez años, aplicando los principios de *Nación Más Favorecida* y *Trato Nacional*.⁵ En las reuniones del Consejo Conjunto estas listas pueden modificarse, sin pasar -en el caso mexicano- por el Senado de la República.

La UE al igual que los EE.UU. y Canadá, goza de las cláusulas de *Trato de Nación Más Favorecida* y *Trato Nacional*, pero en esta última en el TLCAN se establecen listas de reservas, mientras que en el AG esto no está permitido ya que el Trato Nacional es parte de las obligaciones generales del Acuerdo.

2. EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE MÉXICO Y LA UE EN EL MARCO DEL ACUERDO GLOBAL

El comercio de bienes industriales de y para la manufactura representa alrededor del 95% del intercambio comercial entre México y la UE, por lo que no es de extrañar que este tipo de productos fueran la prioridad en las negociaciones del AG. De esta manera, el TLCUEM contempla diversas etapas de desgravación que supuestamente beneficiarían a ambas partes:

- Un paquete de productos de desgravación inmediata a la entrada en vigor del Acuerdo (en el año 2000);
- En 2003 concluiría la desgravación arancelaria para los productos industriales mexicanos;
- En 2007 concluiría la desgravación arancelaria para los productos industriales europeos;
- Desde el 2007 todos los bienes europeos importados entran ya libres de arancel a México;
- Los productos agrícolas procedentes de México tienen un plazo de desgravación de 10 años, concluyendo su liberalización total en el 2010.

Como ya se mencionó, con la firma del AG la parte europea buscaba en realidad aprovechar las ventajas que México ofrece (principalmente costos laborales, ubicación geográfica y regulaciones más laxas), y generar facilidades para la manufactura realizada por las empresas de las principales economías de esa región. Alrededor del 80% de las exportaciones e importaciones de México con la UE se realiza con seis países: Alemania, España, Francia, Holanda, Italia y Reino Unido; tan sólo los dos primeros concentran la mitad de dicho intercambio.

⁵ Véase Philippe Ferreira: *La liberalización del sector de servicios: el caso del Tratado Unión Europea-México*. Serie Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, www.cepal.org

Cuadro 1. Participación porcentual por país en el intercambio comercial México-UE

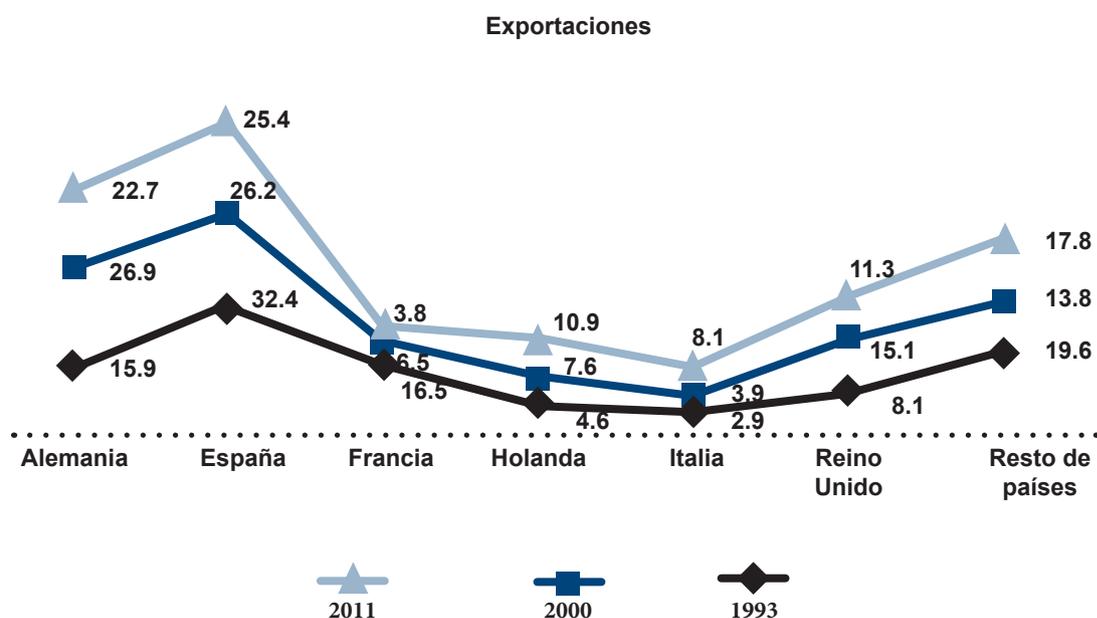
AÑO	ALEMANIA	ESPAÑA	FRANCIA	HOLANDA	ITALIA	REINO UNIDO	RESTO DE PAÍSES
<i>Exportaciones desde México</i>							
1993	15,9	32,4	16,5	4,6	2,9	8,1	19,6
2000	26,9	26,2	6,5	7,6	3,9	15,1	13,8
2011	22,7	25,4	3,8	10,9	8,1	11,3	17,8
<i>Importaciones provenientes de la UE</i>							
1993	36,0	14,6	14,0	3,0	10,5	7,5	14,4
2000	37,5	9,3	9,5	2,4	12,0	7,1	22,2
2011	34,1	10,2	8,9	8,1	13,2	5,7	19,9
<i>Saldo de la balanza comercial</i>							
1993	46,4	5,3	12,6	2,2	14,5	7,1	11,7
2000	43,8	-0,8	11,3	-0,8	16,9	2,3	27,2
2011	45,7	-5,5	14,2	5,2	18,4	-0,1	22,1

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Banco de Información Económica, Sector externo / Balanza comercial de mercancías por países y zonas geográficas. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

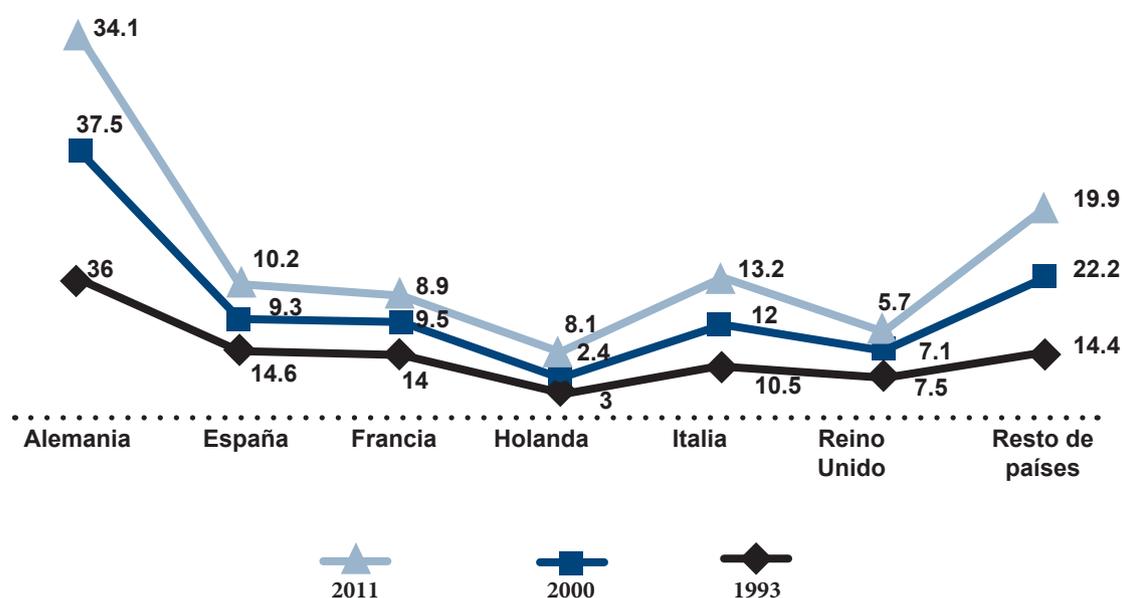
Cabe señalar que tal concentración es histórica, pues denota las relaciones comerciales y de inversiones que han mantenido a través del tiempo las empresas europeas en nuestro país. Sin embargo, hay que destacar que dicha relación no se modificó de forma sustancial con el Acuerdo, sino que probablemente permitió cierta

reconfiguración de los procesos de manufactura en función de los intereses de tales empresas. La desgravación de los bienes industriales fue un instrumento dentro de esta dinámica, pero no el único, el otro pilar lo constituyó la liberalización de las inversiones, tema que será abordado posteriormente.

Gráfica 1. Participación porcentual por país en el intercambio comercial México-UE



Importaciones



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Banco de Información Económica, Sector externo / Balanza comercial de mercancías por países y zonas geográficas. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Si bien las exportaciones mexicanas a la UE han crecido a un ritmo mayor que las importaciones, es muy probable que un porcentaje importante de este intercambio esté relacionado con el comercio intrafirma, es decir, transacciones entre una empresa europea y sus filiales establecidas en el país y sólo por cuestiones de registro aparecen como exportaciones e importaciones. Un dato revelador es que más de un tercio de las importaciones de la UE provienen de Alemania (situación que no ha cambiado con el tiempo), mientras que las exportaciones a ese mismo país aumentaron con el TLCUEM, pero no en la misma proporción, de manera que éste genera casi el 50% del déficit total del intercambio de México con la UE (Cuadro 1).

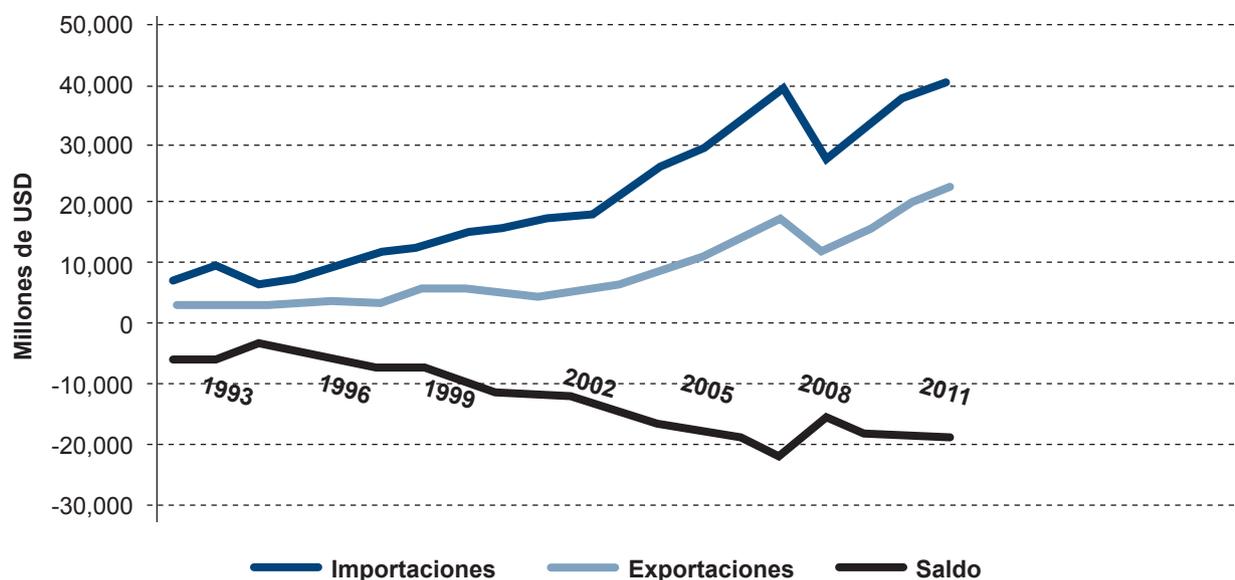
El tipo de productos comerciados es otro indicio de que el TLCUEM buscó principalmente la facilitación de los procesos de manufactura para las empresas europeas. Los principales productos exportados por México a esa región en 2010 fueron; maquinaria y equipo de transporte, 47%; combustibles minerales, 19%; diversos artículos manufacturados, 12%; productos químicos, 8%; alimentos y animales vivos, 4%; manufacturas, 3%; y otros productos 7%.

Las importaciones de México provenientes de la UE incluyen: maquinaria y equipo de transporte, 49%; productos químicos, 19%; manufacturas, 13%; combustibles minerales, 10%; diversos artículos manufacturados, 8%; y otros productos, 5%.⁶

Por otra parte, la revisión de la balanza comercial de México con cada uno de los países de la UE apoya también la hipótesis de que la intensidad del comercio de las empresas pertenecientes a las grandes economías europeas determina la dinámica general de ésta.

⁶ Datos extraídos de EU-27 y México: indicadores estadísticos básicos. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-032/ES/KS-SF-11-032-ES.PDF

Gráfica 2. Balanza Comercial México –UE, 1993-2011



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Banco de Información Económica, Sector externo / Balanza comercial de mercancías por países y zonas geográficas. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

La Gráfica 2 muestra con claridad cómo las exportaciones e importaciones mexicanas tienen prácticamente el mismo comportamiento y ha sido la crisis en los países de la UE lo que detuvo el ritmo creciente del déficit comercial. Es decir, es la demanda externa de algunos de los países de la UE la que determina la evolución de la balanza

comercial y menos algún cambio en las condiciones de las empresas mexicanas para exportar a aquella región. Después de la drástica caída en 2009, el comercio no ha recuperado los niveles que alcanzó hasta un año antes de la crisis, pero dicha recuperación significa también el ensanchamiento del déficit.

Cuadro 2. Balanza comercial México – UE, 1993-2012 (Millones de USD)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1993	2.705	7.921	-5.216
1994	2.876	9.224	-6.348
1995	3.376	6.853	-3.476
1996	3.577	7.901	-4.323
1997	4.073	10.188	-6.114
1998	4.018	12.052	-8.033
1999	5.484	13.225	-7.741
2000	5.744	15.374	-9.630
2001	5.420	16.884	-11.464
2002	5.636	17.209	-11.573
2003	6.222	18.687	-12.465
2004	6.834	21.848	-15.013
2005	9.205	26.075	-16.870
2006	11.045	29.152	-18.107
2007	14.581	33.944	-19.363
2008	17.321	39.300	-21.978
2009	11.683	27.321	-15.637
2010	14.479	32.622	-18.142
2011	19.135	37.773	-18.638
2012	22.144	40.961	-18.817

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Banco de Información Económica, Sector externo / Balanza comercial de mercancías por países y zonas geográficas. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. Cifras redondeadas.

A pesar de los tratados de libre comercio firmados, las exportaciones mexicanas siguen concentradas en Norteamérica. Con el Acuerdo Global la UE buscaba recuperar la posición que paulatinamente había perdido en el comercio exterior con México, especialmente a partir de la firma del TLCAN (ver Cuadro 3). Sin embargo, después de doce años, dicho instrumento apenas ha servido para que la UE recupere la participación que tenía en el intercambio comercial a principios de los noventa, pero no para promover una mayor diversificación comercial, la que como se mencionó, continúa sumamente concentrada en seis países.

Tampoco ha significado un mayor peso en Europa: México ocupa el lugar número 20 como socio comercial, y representa el 1,3% de los intercambios de la UE con el mundo. Las importaciones desde México representan el 0,9% y las exportaciones el 1,7% en el total de los intercambios comerciales de la UE.⁷

Sin embargo, lo más relevante no es el grado de participación europea en el intercambio comercial

con México, sino la ausencia de datos más detallados de sus componentes. En otras palabras, valdría la pena tener suficiente información para saber, por ejemplo: cuántas empresas mexicanas -que no sean filiales de las europeas- han podido incursionar exitosa y regularmente en los mercados europeos; en qué países; con qué tipo de productos; cuáles han sido los obstáculos que han enfrentado para aumentar su participación, entre otras cosas. No se trata de rechazar la presencia de las empresas europeas sino tomar en cuenta la necesidad de un cambio de perspectiva en el cual se consideren estrategias para impulsar los encadenamientos productivos con la participación real de las PYMES mexicanas. Sólo de esta manera pueden establecerse las bases para que los tan publicitados y prometidos beneficios del TLCUEM realmente lleguen a amplios sectores de la población mexicana que no son sólo Siemens, Volkswagen, BBVA, Telefónica o cualquier otra de las grandes empresas europeas radicadas en el país.

Cuadro 3. Participación porcentual de distintas regiones en el comercio exterior de México 1993-2011

Año	América del Norte		Centroamérica		América del Sur		Unión Europea		Asia	
	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import
1993	85,7	71,1	1,3	0,3	3,1	3,3	5,2	12,1	2,6	11,3
1994	87,3	71,2	1,1	0,2	2,6	3,3	4,7	11,6	2,5	11,9
1995	85,8	76,3	1,2	0,1	3,6	2,0	4,2	9,5	2,6	10,6
1996	86,2	77,4	1,2	0,2	3,6	1,9	3,7	8,8	2,7	10,1
1997	87,4	76,5	1,4	0,2	3,4	2,1	3,7	9,3	2,2	10,3
1998	88,9	76,2	1,4	0,2	2,5	2,0	3,4	9,6	1,9	10,2
1999	89,9	76,2	1,2	0,2	1,6	2,0	4,0	9,3	1,6	10,7
2000	90,7	75,4	1,0	0,3	1,6	2,3	3,5	8,8	1,3	11,6
2001	90,5	70,1	1,1	0,2	1,8	2,8	3,4	10,0	1,4	15,1
2002	90,0	65,8	1,1	0,4	1,8	3,2	3,5	10,2	2,1	18,6
2003	89,4	64,2	1,2	0,5	1,7	3,8	3,8	11,0	2,2	18,7
2004	89,3	59,0	1,1	0,7	2,2	4,6	3,6	11,1	2,1	22,6
2005	87,7	56,2	1,3	0,7	2,7	4,8	4,3	11,8	2,2	24,2
2006	86,8	53,8	1,4	0,6	3,2	4,8	4,4	11,4	2,6	26,9
2007	84,5	52,3	1,6	0,6	4,0	4,4	5,4	12,0	2,8	28,2
2008	82,6	52,1	1,7	0,6	4,8	3,9	5,9	12,7	3,0	27,9
2009	84,2	51,1	1,6	0,8	4,3	3,5	5,1	11,7	3,3	30,8
2010	83,5	51,0	1,6	1,0	5,0	3,2	4,9	10,8	3,6	31,8
2011	81,6	52,4	1,6	1,1	5,4	2,9	5,5	10,8	4,2	30,5

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Banco de Información Económica, Sector externo / Balanza comercial de mercancías por países y zonas geográficas. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

En otras palabras, el comercio exterior mexicano sigue sumamente concentrado y sin generar un cambio estructural en la relación con sus principales socios comerciales. Las relaciones de México

con la UE, aparentemente no son de gran magnitud, aunque no hay que perder de vista que con el AG han aumentado considerablemente las inversiones europeas, que se han orientado a sectores claves de la economía del país, -como se verá a continuación- a las que se les ha otorgado grandes ventajas fiscales.

⁷ European Commission, DG Trade: Mexico, EU bilateral trade and trade with the world, p. 3, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113418.pdf

3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA UE EN MÉXICO

La Inversión extranjera Directa (IED) europea es la segunda en importancia para el país sólo después de la de EE.UU., y a diferencia del comercio exterior, las inversiones europeas en México históricamente han representado un porcentaje mayor de los flujos totales, aunque también han mostrado una gran variabilidad.

Es necesario señalar que en fechas recientes las autoridades mexicanas realizaron una reclasificación de los sectores económicos, al pasar de 9 grandes sectores a 18, situación que presenta una ventaja y una desventaja: por una parte, ahora permite un mayor nivel de desagregación, pero

por otra, al menos hasta la fecha de realización de este estudio, la nueva clasificación no permite la posibilidad de hacer los cruces hasta nivel de subsectores, ramas y clases económicas, lo que ayudaría a analizar con mayor precisión el tipo de negocios en los que invierten las empresas europeas en el país.

Con base en esta nueva clasificación se puede afirmar, que a partir de 2003, no es posible establecer una tendencia clara respecto a su comportamiento, es decir, la participación de la IED europea en los flujos totales ha variado considerablemente, desde 17% en el año 2000, hasta 64% en 2010. Aunque con la entrada en vigor del Acuerdo tienen un repunte respecto a la IED total, ésta siempre ha estado dominada por las inversiones de EE.UU.

Cuadro 4. Inversión Extranjera Directa en México, 1999-2011 (Millones de USD)

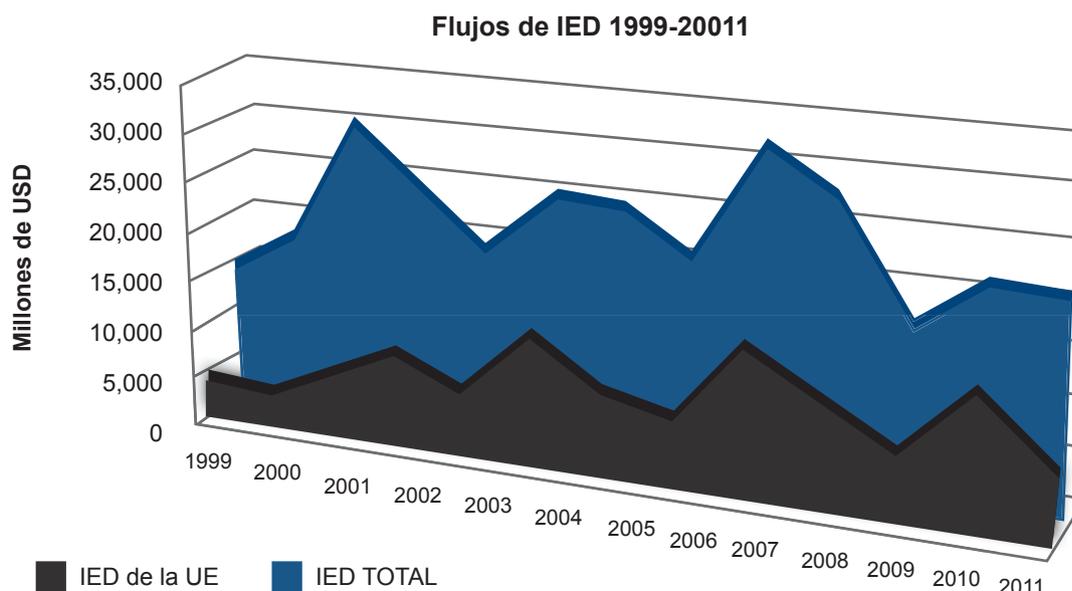
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Unión Europea												
3.874	3.239	6.474	9.239	6.181	13.025	8.418	6.708	14.658	10.158	6.279	12.864	6.245
Total												
13.934	18.159	30.033	23.899	18.672	24.851	24.435	20.230	31.840	27.475	16.282	20.956	20.823
Participación porcentual de UE en la IED total												
27,8	17,8	21,6	38,7	33,1	52,4	34,5	33,2	46,0	37,0	38,6	61,4	30,0

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Economía, Información del comportamiento de la IED en México, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversionextranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>

Si bien la crisis financiera mundial ha repercutido en el incremento de las inversiones provenientes de otras naciones en México, la IED europea ha mantenido una constante en nuestro país, aunque aún está muy por debajo de

las inversiones estadounidenses y sufrió una baja en el 2008 (debido a la crisis), pero lo cierto es que los sectores en donde ha tenido mayor participación son aquellos calificados como sensibles.

Gráfica 3. La Inversión Extranjera Directa en México, 1999-2011



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Economía, Información del comportamiento de la IED en México, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>

La Comisión Nacional de Inversiones reporta, del 2000 a enero-marzo de 2012, un valor acumulado de 279.314,2 millones de dólares en IED, distribuidos en los siguientes sectores (clasificación anterior): Industria Manufacturera, 42,5%; Servicios Financieros y seguros,⁸ 22,3%; Otros Servicios,⁹ 9,6%; Comercio (al por mayor y al por menor), 8,4%; Transporte y Comunicaciones, 6,6%; Extractivo, 3,8%; Construcción, 3%; Electricidad y Agua, 0,9%, Agropecuario, 0,3%.¹⁰

3.1 Alta concentración de las inversiones

Independientemente del tipo de fuente que se use, es posible afirmar que son los mismos países que dominan el comercio exterior (Alemania, España, Francia, Holanda y Reino Unido) los que concentran el flujo de IED europea que llega a México pues poseen el mayor número de empresas establecidas aquí. Aún con fluctuaciones relacionadas con las coyunturas económicas, éstos han repre-

sentado alrededor del 90% del total del IED europea y 80% del número de empresas inversoras.

De esta manera, los países mencionados poseen la mayor participación en los sectores económicos donde se concentra el grueso de tales flujos. En ese sentido, los datos aportan mayores elementos para considerar que el AG fue negociado para facilitar la manufactura y el comercio de las empresas de un selecto grupo de países.

Dicha situación no debería sorprender dada la presencia y cantidad de empresas de esos países en México, ni sería por sí mismo un hecho negativo. Sin embargo, la evolución de las inversiones y su alta concentración, muestran más la dinámica propia de las empresas europeas en sus transacciones internas y la escasa vinculación con las necesidades reales del país. Este hecho debería al menos llamar la atención de aquellos funcionarios, tanto de México como de la UE, que con escasa crítica exaltan los incrementos como sinónimo de beneficios automáticos y casi inmediatos para la población mexicana.

Cuadro 5. Participación porcentual por país de la IED de la UE en México 1999-2011

AÑO	ALEMANIA	ESPAÑA	FRANCIA	HOLANDA	REINO UNIDO	RESTO DE PAÍSES
<i>Porcentaje del total de flujos de IED de la UE</i>						
1999	20,0	27,0	4,4	28,0	-4,8	25,5
2001	-1,7	44,7	6,9	41,0	2,1	7,0
2003	7,2	46,1	9,1	12,5	17,5	7,6
2005	4,0	20,1	4,6	47,7	16,0	7,6
2007	4,4	36,9	1,6	45,3	4,1	7,7
2009	0,9	41,4	4,3	35,8	5,8	11,9
2011	6,0	53,3	3,3	23,6	1,0	12,8
<i>Porcentaje del total de empresas que presentaron flujos de inversión</i>						
1999	15,0	24,0	11,8	18,2	9,4	21,5
2001	12,9	24,8	13,0	19,1	8,8	21,4
2003	12,3	28,2	13,8	16,1	8,3	21,4
2005	11,4	33,0	11,3	14,9	10,2	19,1
2007	10,5	32,3	9,5	15,9	9,3	22,6
2009	12,0	31,2	8,1	17,5	10,6	20,6
2011	12,5	32,2	7,8	14,5	10,9	22,1

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Economía, Información del comportamiento de la IED en México, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>

⁸ Servicios financieros, de administración y alquiler de bienes e inmuebles.

⁹ Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales.

¹⁰ Véase Secretaría de Economía: Cuadros Estadísticos 2000-2012, México, 2013, p.3, www.economia.gob.mx/?P=1175

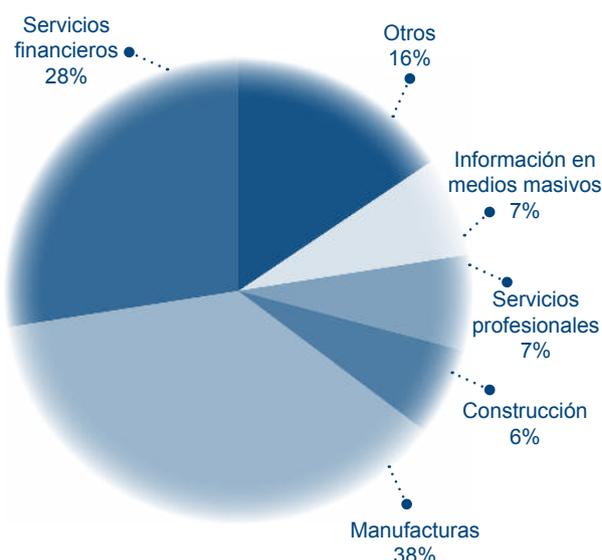
Hasta el momento casi no existe información acerca del número o monto de las inversiones de empresas mexicanas instaladas en la UE, aunque no es un fenómeno privativo del país, pues la internacionalización de empresas de América Latina en los países desarrollados, es un fenómeno relativamente reciente. A través de algunas notas periodísticas se sabe que sólo algunas grandes empresas mexicanas como América Móvil y Mexichem están incursionando en el mercado europeo.¹¹

En un reporte del 2008 sobre la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, la CEPAL menciona que Brasil, Chile y Venezuela son los principales inversionistas en el extranjero, y si bien México de pronto aparece a la cabeza de este grupo, en el 2008 sufrió una contracción de sus inversiones en otros países. Según el informe mencionado en el 2007 los ingresos reportados por IED en ALC ascendieron a 112.195 millones de dólares, de los cuales 27.520 millones se destinaron a nuestro país.

En ese sentido, el grueso de la inversión de empresas mexicanas instaladas en el exterior se centra en países de la región latinoamericana principalmente en Centroamérica, destacando los grupos CEMEX, Mexichem, Grupo Modelo, Femsa, Telmex, Grupo Alfa, Grupo Bimbo, Grupo Elektra y Grupo Maseca.

El Informe estadístico sobre el comportamiento de la IED de Trade Links, reporta que la IED de la UE en México -entre los años 2000 y 2011- está representada principalmente por el sector manufacturero (38,4%), los servicios financieros (27,8%), la información en medios masivos (6,7%), la construcción y servicios profesionales (5,5% cada uno) y otros servicios (16,1%).

Gráfica 4. Distribución de la IED de la UE en México por sectores, 2000 – 2011



Fuente: Trade Links, Lazos Comerciales¹²

Dicha participación ha cambiado muy poco desde la firma del Acuerdo a la fecha; los países europeos que lideran la IED en el país tampoco tienden a variar. Un dato importante es que si bien la IED supera en 63% a la del sexenio anterior (1994-2000) a la firma del Acuerdo, el 22% corresponde a la adquisición de empresas mexicanas y no a la creación de nuevas.

Aunque los datos que reporta el Registro Nacional de Inversión Extranjera Directa (RNIED) no indican de qué origen son las inversiones extranjeras que adquieren a las empresas mexicanas, llama la atención que a sólo un año de implementación del Acuerdo con la UE se registraron inversiones por concepto de fusiones y adquisiciones por un monto de 14.244,9 millones de dólares (2001).¹³

A pesar de la gran variabilidad que muestran los flujos de IED a través de los años (Cuadro 5), es una constante la gran importancia de los sectores comercio, manufacturas y de servicios financieros, que generalmente representan más de dos terceras partes del total de la inversión. Esto no es de sorprender dado que son sectores dinámicos con alta presencia de empresas europeas y que ofrecen mayores posibilidades de crecimiento y beneficios. Sin embargo, vale la pena insistir en la necesidad de definir los sectores, ramas y clases económicas que serían prioritarias para la parte mexicana, así como revisar las modalidades de participación de la inversión europea con base en las necesidades de desarrollo nacional.

11 "Crece en extranjero inversión mexicana", por Ernesto Sarabia, en *Reforma*, Ciudad de México, 26 de febrero de 2013. Según este periódico: "Entre las adquisiciones de empresas mexicanas en el exterior destacan la compra por parte de América Móvil de la holandesa KPN y Telekom Austria... También destaca la compra que hizo Mexichem de la empresa holandesa Wavin por 510 millones de euros".

12 Consultar Trade Links en <http://www.procei.mx/Documents/Maresp2012.pdf>

13 Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras: **Informe Estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa 2006**, Secretaría de Economía, México, www.economia.gob.mx

Cuadro 6. Participación porcentual de la IED de la UE en México por sector (nueva clasificación)

SECTOR	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuario	0,07	0,02	0,02	0,00	0,05	0,02	0,09	0,01	0,01	-0,01	0,01	0,10	-0,04
Minería	3,80	0,77	0,05	0,06	0,23	0,24	0,65	0,04	0,13	16,08	-1,19	2,55	-1,68
Electricidad, agua y gas	3,85	3,78	5,25	4,90	4,56	1,87	3,22	-0,43	3,57	3,11	1,09	-0,16	-4,48
Construcción	2,28	5,56	4,05	3,26	0,89	0,72	1,49	3,65	15,95	6,88	6,50	0,92	16,50
Industrias manufactureras	60,95	62,04	9,34	22,59	40,40	44,56	26,49	54,99	42,37	16,46	25,39	61,78	44,60
Comercio	10,74	10,73	10,46	5,80	4,58	0,45	3,45	-5,45	2,41	0,25	7,76	10,88	5,84
Transporte, correos y almacenamiento	7,79	1,28	-0,06	4,89	5,97	0,08	1,39	-3,46	1,61	2,22	0,84	0,59	2,57
Información en medios masivos	1,77	-80,67	16,54	30,38	27,98	11,55	11,57	2,94	2,89	4,59	0,15	0,43	2,48
Servicios financieros y seguros	2,07	62,13	44,11	25,51	8,37	37,63	23,78	28,05	20,02	38,42	24,38	15,33	27,96
Servicios inmobiliarios y de alquiler	-0,51	6,83	1,26	1,22	0,93	0,33	3,83	4,26	2,83	4,92	4,89	6,67	0,21
Servicios profesionales, científicos y técnicos	0,26	6,04	2,94	0,54	0,44	1,49	0,87	8,01	0,79	1,20	0,83	-0,20	1,83
Servicios de dirección de corporativos de empresas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Servicios de apoyo a negocios, manejo de desechos y remediación	6,31	17,77	5,10	-0,05	3,06	-0,05	18,42	5,24	2,48	5,05	28,67	-0,71	0,39
Servicios educativos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00
Servicios de salud y asistencia social	0,05	0,03	0,00	0,01	0,16	0,00	0,00	0,00	0,11	0,11	0,28	0,01	0,01
Servicios esparcimiento, culturales y deportivos	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,08	0,78	1,82	-0,18	0,04	0,08	1,03
Servicios de alojamiento y preparación de alimentos	0,56	3,67	0,87	1,05	0,86	1,06	4,62	1,31	2,70	0,82	-0,02	1,07	1,73
Otros servicios excepto actividades de gobierno	0,01	0,00	0,07	-0,15	1,52	0,04	0,03	0,06	0,31	0,05	0,35	0,67	1,03

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Economía, Información del comportamiento de la IED en México, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>

3.2 El marco de protección de las inversiones

Es importante señalar que no todas las inversiones europeas se circunscriben a los beneficios del Acuerdo, y hay que recordar que algunos países que integran la UE, mantienen con México los Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones (APRIS), y tienen facultad para negociar aspectos relacionados con la inversión de manera bilateral.

Al igual que en los Acuerdos Interino y Global, los APRIS tienen como objetivo facilitar y promover las inversiones, incluyen además el *Trato Nacional y de Nación más favorecida*, mecanismos para la solución de controversias y lo más delicado de ello, **es que contemplan la cesión de cualquier derecho o reclamación que realiza un inversio-**

nista a favor del Estado del cual es nacional, para que puedan cobrar al Estado en el que el inversionista colocó su inversión.

México mantiene actualmente 14 APRIS con países de la UE,¹⁴ que en lo general se basan en el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y brindan seguridad jurídica a las inversiones de los países europeos.

En otro sentido, la UE se ha visto beneficiada por una serie de cambios legislativos que México ha hecho, por ejemplo, a la Ley de Inversión Extranjera Directa reformada en 1996 para que sólo en los casos en que la IED sea mayor al 49% y supere al

¹⁴ Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal, República Checa, Suecia y Unión Belga-Luxemburgo.

capital nacional en la conformación de una empresa, debe pedir autorización a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNEI), es decir, el proceso para que se constituya una empresa transnacional es inmediato.

“En 1989 dicha ley preveía restricciones a la inversión extranjera en 142 clases económicas según la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos, que eran reservadas solamente al Estado. (...) La legislación actual permite la IED en prácticamente todas las actividades: de las 704 actividades listadas en el Catálogo de Actividades Económicas y Productivas, aproximadamente 606 están 100 por ciento abiertas a la IED, 35 actividades permiten una participación de la IED hasta en un 49%, 37 actividades una IED hasta en un 100% con previa aprobación de la CNIE y sólo 16 en se excluye la propiedad o control de la IED.”¹⁵

Otro de los cambios importantes a las legislaciones nacionales fue la reforma energética aprobada en 2008, si bien ésta aún no permite la participación de la IED en la explotación de las reservas en aguas profundas del Golfo de México, así como tampoco contempla la construcción y administración de refinerías con capital extranjero, hay una apertura para la subcontratación de empresas transnacionales en actividades como exploración y perforación en materia de hidrocarburos.

Es decir, poco a poco se ha ido cumpliendo con uno de los objetivos del AG mencionado al principio del texto de ir modificando las legislaciones nacionales para la apertura en todos los sectores y con ello lograr la liberalización total del comercio y las inversiones.

3.3 La Unión Europea y los servicios financieros en México

La participación de la UE en sectores económicos estratégicos mexicanos es cada vez más evidente. Por ejemplo, en 1999 fueron derogados varios artículos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, lo que se tradujo en una mayor participación de la IED en los servicios financieros, en la banca múltiple, casas de bolsa, uniones de crédito, arrendadoras financieras, entre otros. Actualmente en ellos la participación de la IED va desde un 49 a un 100 por ciento, como es el caso de instituciones de crédito de banca múltiple.

Antes del Acuerdo con la UE, la principal presencia extranjera en el sector financiero del país era protagonizada por inversionistas estadounidenses y canadienses: Citibank, Bankers Trust, J.E. Roberts y JP Morgan, que se establecieron hacia finales de los años 90 del siglo pasado.

Esto ha cambiado drásticamente, pues en los últimos años se ha dado una alta concentración de los servicios: seis bancos controlan el 82,6% de los activos totales de la banca, el 78% de las sucursales y más del 90% de los cajeros y terminales punto de venta.¹⁶ De estas seis instituciones bancarias, dos son de capital español, BBVA Bancomer, Banco Santander y uno principalmente de capital inglés, HSBC. Los tres bancos europeos concentraban más del 50% del total de la banca mexicana y obtuvieron ingresos brutos por alrededor de 12.500 millones de dólares en 2005.¹⁷

Destaca la importancia de las inversiones ibéricas, ya que los españoles apuntan *“a un importante progreso de la inversión en los próximos años debido, por una parte, al interés de las empresas españolas en los procesos de privatización y liberalización (especialmente en la apertura del sector eléctrico, comunicaciones y transportes) y, al consecuente efecto arrastre de las grandes empresas españolas como Telefónica, CAF, Iberdrola, etcétera. Y por otra, al interesante fenómeno de internacionalización de la PyME española en México en los sectores terciario y secundario”*.¹⁸

Las ganancias que han obtenido los inversionistas europeos por la compra de activos ya existentes en México son muy altas, pero no necesariamente provienen del otorgamiento de créditos para financiar la actividad productiva sino del consumo y *“los recursos que recibe del Estado mexicano como pago de los intereses del rescate bancario. Así, en los pasados años el sistema financiero recibió 28 mil millones de dólares sólo por intereses, pues según el Banco de México, los bancos extranjeros instalados en el país cobran comisiones por servicios hasta 10 veces superiores a las transacciones similares que efectúan en los países donde radica su casa matriz.”*¹⁹ Por ejemplo, entre 2000 y 2005, la tasa de aumento anual de los ingresos de los bancos por cobro de comisiones fue para BBVA Bancomer 19%, Santander 30% y HSBC 28%. Los ingresos de la banca por cobro de comisiones netas representaron -en el 2007- su segunda fuente de ingresos, sólo después del margen financiero.²⁰ Los bancos europeos presentaban el mayor índice de comisiones cobradas contra ingresos totales: Santander con el 38,5%, BBVA

¹⁵ Enrique Dussel Peters: *La Inversión Extranjera en México*, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2000, mimeo.

¹⁶ Banco de México: *Reporte sobre el Sistema Financiero 2007*, p. 88, www.banxico.com.mx

¹⁷ Rodolfo Aguirre y Manuel Pérez Rocha: *Siete años del Tratado de la Unión Europea-México, TLCUEM: una alerta para el sur global*, Transnational Institute, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, ICCO, julio de 2007, www.rmalc.org.mx

¹⁸ Oficina Económica y Comercial de España: *Comunicado Inversión Española en México*, 2005, p.1, www.consulado.gob.es/negocios/invercion_espanola_en_mexico.pdf

¹⁹ W. Chislett: *“La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades”*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004. Citado en Alfonso Moro: *Los intereses de las transnacionales europeas en América Latina*, mimeo.

²⁰ Aguirre y Pérez Rocha: Ob.cit.

36% y HSBC 35,7% que en conjunto representan 52% de los ingresos totales del sistema de cobros de comisiones.

Esta situación no ha variado en los últimos años, incluso durante las etapas más álgidas de la crisis financiera, los bancos europeos no dejaron de repartir dividendos a sus accionistas, pues sus negocios en México les dejaron altas utilidades. En el caso del grupo BBVA, su filial mexicana es la principal aportadora de ganancias a la casa matriz, con alrededor del 30% a escala global. Desde el estallido de la crisis financiera en el 2008, el grupo ha estado pagando dividendos a sus accionistas. Tan sólo en 2012 obtuvo en el país 28.123 millones de pesos de utilidad neta -alrededor de 1.700 millones de euros-, de los cuales repartió aproximadamente el 70% entre sus accionistas.²¹

Por su parte, el Grupo Financiero Santander obtuvo 17.822 millones de pesos de utilidad neta en 2012 -equivalentes a más de 1.000 millones de euros-, lo que le permitió triplicar el pago de dividendos a los accionistas, representando el monto más alto de dividendos en los últimos cinco años, generados en buena parte gracias a los aportes de su filial mexicana, aún en un contexto de austeridad del grupo a nivel mundial.²²

3.4 Inversión de la UE en los sectores energético, petroquímica y agua

La IED europea en México, liderada por la española, se ha concentrado no sólo en los servicios financieros, sino también en el sector energético y petroquímico. La Ley actual aún no permite la participación privada al 100 por ciento en actividades del sector, aunque sí en algunas modalidades, habiéndose modificado para ello, a fines de 1992, el marco jurídico en este rubro, de tal manera de permitir la participación de capitales privados en la generación de electricidad.

Esas reformas aceptan que la inversión nacional y extranjera privada puedan realizarse en actividades vinculadas a la generación de electricidad como son: autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación, e incluso se acepta que los particulares construyan sus propias líneas de transmisión o de manera conjunta con la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El discurso oficial, sustenta estas acciones en el hecho de que las

inversiones privadas sustituirán a las inversiones públicas, mismas que podrán concentrarse en las áreas de transmisión y distribución de la electricidad, “promoviendo” así la eficiencia, productividad y calidad en el suministro.

Es conocido que las grandes transnacionales europeas -a través de sus gobiernos- que han presionado e insistido ante México, por la liberalización total del sector energético, son sin duda las más agresivas para competir en este terreno. Por ejemplo, la empresa anglo-holandesa Shell ha manifestado su intención de competir en la generación de energía y distribución de gas natural, en la que en los últimos años la IED ha tenido incrementos considerables, pues las modificaciones legales permiten que capital privado distribuya, transporte, almacene y comercialice gas. En este sector se destacan las empresas Gas Natural México y Repsol e Iberdrola, las tres de origen español. Asimismo, están operando ya empresas españolas en plantas eólicas en Oaxaca, Baja California y Veracruz.

Sin embargo, algunas de estas empresas incurren en prácticas abusivas hacia los consumidores, muy alejadas de lo que se les permitiría hacer en sus países de origen y para muestra bastan algunos botones:

*“Más de 53 mil personas firmaron en los cinco días recientes una demanda colectiva ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) contra la empresa Gas Natural de Juárez, y para exigir que se le revoque la concesión, ya que aparte de cobrar el producto a precios superiores a los internacionales, aplica en los recibos un “costo de cobertura” que le deja alrededor de 470 millones de pesos al año”.*²³

“En el caso de Guadalajara, los abusos de la firma, en este caso Tractebel y ahora Gas Natural, son continuos. Simplemente para presentar un caso concreto, la señora María de Lourdes Gutiérrez Fajardo, que vive en Vallarta 4327, nos explica que pagaba entre 600 y mil pesos mensuales, lo cual era excesivo frente a las cantidades que pagaba cuando tenía gas LP y durante un tiempo cerró la válvula de gas para ver qué pasaba. El medidor siguió avanzando como si nada y cuando fue a reclamar le quitaron el servicio. Después de 11 meses sin servicio, los cobros siguen irremediablemente y mes con mes le llega un cobro de 2.720,00 pesos por gastos de la empresa. Desde esa fecha y en medio de las negociaciones correspondientes con los abogados de la firma trasnacional usa una estufa eléctrica y la familia se baña con agua fría. Al final de cuentas

21 “Bancomer repatrió a su matriz \$19,399 millones”, por Edgar Huérfano, en *El Economista*, Ciudad de México, 6 de febrero de 2013, <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/02/06/bancomer-repatrio-su-matriz-19399-millones>

22 “Santander triplicó pago de dividendo en México”, por Edgar Huérfano, en *El Economista*, Ciudad de México, 21 de febrero de 2013, <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/02/21/santander-triplico-pago-dividendo-mexico>

23 “Apoyan miles de usuarios de Juárez demanda por abusos de Gas Natural”, por Miguel Villalpando, en *La Jornada*, Ciudad de México, 21 de enero de 2010, <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/21/estados/027n2est>

*volverá al gas LP porque le sale más económico y no le genera problemas con la empresa”.*²⁴

*“Otra vez los abusos de la empresa Gas Natural golpearon la economía de usuarios al enviar recibos con cobros triplicados por aparentes consumos altos de este tipo de combustible durante la temporada de invierno”.*²⁵

Como puede observarse, la empresa Gas Natural ha incurrido en prácticas abusivas en distintas ciudades del país y esto no es lo que se nos ofreció cuando se dijo que las inversiones iban a brindar mejores servicios y precios. Vale la pena preguntarse si algún funcionario mexicano o europeo o de la empresa, han tomado cartas en un asunto en el que no se trata de casos aislados sino, según las evidencias, de una conducta generalizada. Cualquiera puede hacer una simple búsqueda y encontrar diversos testimonios sobre estas prácticas, sin que haya algún pronunciamiento por parte de alguna autoridad.

4. CONCLUSIONES

Si se hace una lectura somera sobre el impacto que ha tenido a trece años de su implementación el Acuerdo Global, podría pensarse que ha sido poco aprovechado por las Partes, ya que en términos de la balanza comercial, México ha mantenido un déficit constante con la UE desde su implementación.

Lo que se observa es que el proceso de desgravación arancelaria benefició principalmente los procesos de manufactura y transacciones internas de las empresas europeas y a un pequeño sector de empresas mexicanas, mientras la balanza comercial del país continúa deteriorándose, así sea a un ritmo menor. Hasta ahora parece que lo que mueve la dinámica del intercambio comercial continúa siendo el comercio entre las propias empresas europeas.

Ser el socio comercial número 20 de la UE podría no ser significativo para esa región, sin embargo, el interés de la UE recae en considerar a México como una oportunidad para tener acceso al mercado norteamericano y no tanto para establecer un comercio de mutuo beneficio con nuestro país, así como fijar una plataforma para utilizar los mecanismos de acceso preferencial establecidos con anterioridad en el TLCAN que le permiten acceder a otros países. Sin dejar de lado que la UE es considerada el mayor bloque comercial en el mundo.

²⁴ “Aun sin consumo hay factura con mínimos cobros oscuros en gas natural” por Julio Brito A., en *Crónica.com.mx*, 11 de febrero de 2013, <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/691097.html>

²⁵ “Contra-ataca en sus abusos Gas Natural” por Javier Claudio Gómez, en *Primerahora.com.mx*, 16 de febrero de 2013, <http://www.primerahora.com.mx/?n=89743>

Por un lado, México no ha sabido diversificar su comercio con la UE, ni la crisis ha sido oportunidad para ello ya que sigue dependiendo comercialmente de los EE.UU.; por el otro, la UE a través de Acuerdo de Asociación y de los APRIS, ha ido avanzado en su concentración en sectores claves y estratégicos de la economía nacional, como son agua, servicios financieros, energéticos, electricidad y petróleo, lo que por otra parte, no ha generado nuevas fuentes de empleo como se había prometido en los dos tratados más importantes suscritos por México (TLCAN y AG). Las incursiones de la inversión europea en el país han sido sobre la base de adquirir activos fijos y no crear nuevas empresas. Es decir, la liberalización en el marco del Acuerdo, no ha garantizado que el mercado *per se* pueda reorientar a las empresas locales y ha predominado más el establecimiento de empresas transnacionales frenando el desarrollo local y concentrando el mercado, como lo muestra el caso de la banca.

La rapidez con que México se sumó a la apertura comercial sin tomar en cuenta los aspectos antes mencionados, derivó en un impacto negativo en la creación de nuevos empleos, los micro, pequeños y medianos sectores de la industria nacional no tuvieron tiempo de prepararse ante la competencia externa provocando la quiebra de miles de empresas. El país, lejos de responder con políticas públicas de reactivación, inició un proceso de reducción de sus capacidades y funciones, acotando los márgenes de actuación del gobierno para una definición autónoma de política económica y social subordinando las políticas y programas sociales a acuerdos económicos de libre mercado.

Pero más allá de las frías cifras, lo importante es que han quedado muy cortas las promesas de generación de empleos de calidad, transferencia de tecnología e impulso al desarrollo que se esgrimieron como las principales bondades del Acuerdo Comercial.

En aras de atraer la IED, como ya se indicó, México ha ido modificando su legislación para flexibilizar las Leyes de inversión, fiscal, ambiental y laboral. Aunado a la presión latente de la UE al interior de la Organización Mundial de Comercio (OMC), para que los países en desarrollo abran a la competencia todos los sectores, incluyendo los servicios básicos y estratégicos como agua y electricidad. Así es como en el marco del Acuerdo, la propia Comisión Europea, envió a su contraparte mexicana el requerimiento de liberalización de 12 ramos, entre ellos: energía, servicios en telecomunicaciones, correos, servicios ambientales y sistemas de distribución de agua potable y tratamiento.²⁶ En ese sentido la UE ha declarado que el

²⁶ Alejandro Villamar: *¿Qué significado tiene el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México en el contexto de la globalización? Una perspectiva desde el Sur.* www.rmalc.org.mx

Acuerdo otorga una excelente base jurídica para avanzar en la construcción de una relación cada vez más fuerte por lo que se hace necesario aprovechar al máximo su potencial.

Si todo ello tuviera una repercusión positiva en el desarrollo económico y social de México estaríamos frente a un acuerdo exitoso; lamentablemente el Acuerdo con la UE, así como el propio TLCAN, no han logrado que México emerja realmente como una economía sólida capaz de competir mundialmente, lo que se evidenció al ser el país de América Latina más perjudicado con la reciente crisis mundial.

Ahora que se ha abierto la discusión sobre una reforma financiera y se ha señalado el poco aporte de la Banca al desarrollo del país, dedicada principalmente a explotar las actividades más rentables del negocio y poco a financiar los proyectos productivos, es necesario señalar la corresponsabilidad de los bancos europeos en esta situación, ya que representan alrededor de la mitad del sistema bancario mexicano.

Aunado a lo anterior, la denuncia del lavado de miles de millones de dólares del narcotráfico mexicano por parte del banco HSBC, cuya gravedad no se corresponde con sus mínimas repercusiones en México, así como la información sobre las grandes utilidades que han obtenido y remitido a sus matrices los bancos europeos, son muestra de su escaso aporte al desarrollo del país.

Por su parte, las evidencias de que algunas empresas europeas incurren constantemente en prácticas abusivas, que no realizarían en sus propios países, o que serían sancionadas severamente, ayudan a completar un cuadro poco favorable de las inversiones europeas en México. Por tanto cabría preguntarse si la IED es *per se*, benéfica para el país y si se orienta a los sectores que requiere el desarrollo económico interno.

Lo que se aprecia es que la inversión está alejada de las necesidades reales de ciertas industrias o de regiones mexicanas, pues se ha concentrado en aquellos sectores que representan las mayores posibilidades de utilidad para las empresas europeas.

Valdría la pena preguntarse cuáles han sido los factores que han impedido que se cumplan las expectativas de **beneficio mutuo** del Acuerdo, pues lo que se ha observado -a través de los años- es que se mantienen tanto la escasa articulación de cadenas productivas y asimilación de tecnologías, como las dificultades de las pequeñas y medianas empresas mexicanas para incursionar en el mercado europeo.

Si bien estas circunstancias no necesariamente están relacionadas con dicho instrumento, no puede soslayarse que fueron ésas algunas de las

principales promesas esgrimidas –como muestran las citas al inicio de esta sección- para sustentar la conveniencia de firmar el TLCUEM. Por su parte, los instrumentos de la cooperación se han mostrado totalmente insuficientes para reducir las asimetrías que se mantienen en la relación comercial entre México y la UE.

Cierto es que la responsabilidad no se le puede atribuir sólo a la implementación de los acuerdos comerciales suscritos por México, pero si se puede decir que estos no han sido garantía para impulsar el desarrollo ni el crecimiento económico del país. Parte de ello se debe a las malas negociaciones del gobierno de México, ya que no hubo un análisis a fondo sobre los sectores que se podían abrir a la competencia externa, ni un fortalecimiento de la industria nacional, así como se olvidó la necesidad de reducir asimetrías y mejorar las condiciones de competitividad para el mercado global.

Tampoco se consideró -antes de cada negociación comercial- puntos fundamentales como impulsar la creación de sectores productivos especializados; mantener niveles elevados y sostenidos de inversión en proyectos que mejoren la infraestructura nacional; definir una política arancelaria que proteja los productos nacionales más sensibles; así como fortalecer las legislaciones locales, para evitar prácticas desleales de comercio y garantizar que las empresas estuvieran en condiciones de igualdad para competir en los mercados internacionales, o la integración de cadenas productivas, entre otros. De haberse dado otro tipo de negociación, México habría logrado una incorporación al sistema global con ventajas que repercutieran de manera positiva en la calidad de vida de los habitantes de este país.

Finalmente, respecto a la violación de los derechos humanos por parte de los inversionistas europeos, el Acuerdo Global no prevé ningún mecanismo de defensa como ocurre en el caso del propio TLCAN, e incluso también deja sin protección a los inversionistas ya que sólo los Estados Partes pueden apelar a un panel internacional para resolver cualquier diferencia comercial.

Más aún, la Cláusula Democrática contenida en el Acuerdo Global, dista mucho de fungir como un instrumento de protección efectiva de los derechos humanos en general entre los países firmantes, y queda relegada a una simple retórica, cancelando cualquier posibilidad de darle otro sentido al Acuerdo, para fijar un precedente de cara a futuros tratados comerciales. En ese sentido, ante la perspectiva de una renegociación del Acuerdo, cabría esperar una mayor disposición, que supere la retórica de que todo está bien, para pasar a un diálogo abierto que permita crear un instrumento de desarrollo real y beneficio mutuo entre México y la UE.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Rodolfo y PÉREZ ROCHA, Manuel: **Siete años del Tratado de la Unión Europea-México, TLCUEM: una alerta para el sur global**, Transnational Institute, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, ICCO, julio de 2007, www.rmalc.org.mx

Banco de México: **Informe Anual 2008**, www.banxico.org.mx

_____ : **Reporte sobre el Sistema Financiero 2007**, www.banxico.com.mx

BECERRA, Laura y CASTAÑEDA, Norma: **Mecanismos de participación de la Sociedad civil en el marco del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México, propuesta para la integración de un Comité Consultivo Mixto**, www.rmalc.org.mx/libros.htm

BERLANGA, Claudia y SBERRO, Sthepan: "La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional" en **México-Unión Europea**, México, Porrúa, 2002.

CALDERÓN, Jorge: **Evaluación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México y la UE**, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 2003, www.sre.gob.mx/uaos/ponencia/03IERMJorge.doc

CASTAÑEDA, Norma y VAN DER FLEIRT, Lydia: **Estudio del impacto social y medio ambiental de las inversiones europeas en México y Europa en el sector agua y electricidad**, CIFCA, RMALC, México, 2006, www.rmalc.org.mx/libros.htm

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado: **El comercio potencial de México y la Unión Europea**, México, CEESP, 2000.

CEPAL: **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008**, www.cepal.org/publicaciones

CHISLETT, W.: "La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades", Real Instituto Elcano, Madrid, 2004. Citado en Alfonso Moro: **Los intereses de las transnacionales europeas en América Latina**, mimeo.

Declaración de Quito. Declaración de principios sobre la exigibilidad y realización de los DESC en América Latina. Proclamada en el Primer Encuentro Latinoamericano sobre la Exigibilidad de los DESC, 22 al 24 de julio de 1998, Quito, mimeo.

Delegación de la Comisión Europea en México: "Las relaciones comerciales y de inversión entre México y la Unión Europea", en *Europa en México*, N° 3, primer semestre de 2001, México.

DUSSEL PETERS, Enrique: **La Inversión Extranjera en México**, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2000, mimeo.

European Commission, DG Trade: **Mexico, EU bilateral trade and trade with the world**, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113418.pdf

_____ : Eurostat: **EU-27 y México: indicadores estadísticos básicos**, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-032/ES/KS-SF-11-032-ES.PDF

FERREIRA, Philippe: **La Liberalización del sector de servicios: el caso del Tratado Unión Europea-México**, Serie Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, www.cepal.org

Oficina Económica y Comercial de España: **Comunicado Inversión Española en México**, 2005, www.consulado.gob.es/negocios/inverdion_espanola_en_mexic.pdf

PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María: **El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas**, México, ECSA México/Proyecto Monet/Comisión Europea/Fundación Friedrich Ebert/DGAPA-UNAM, 2005.

RMALC-CIFCA: **México y la Unión Europea: sociedad civil y gobierno**, Segundo Foro de Diálogo Social, RMALC, CIFCA, México, 2005, www.rmalc.org.mx/libros.htm

Secretaría de Economía: **Informe Estadístico sobre el comportamiento de la IED 2006**, México, www.economia.gob.mx

Trade Links en <http://www.procei.mx/Documents/Maresp2012.pdf>

VILLAMAR, Alejandro: **¿Qué significado tiene el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México en el contexto de la globalización? Una perspectiva desde el Sur**. www.rmalc.org.mx

Páginas web consultadas

www.alop.org.mx

www.banxico.org.mx

www.cepal.org

www.economia.gob.mx

www.sre.gob.mx

www.rmalc.org.mx

www.trade.ec.europa

www.delmex.ec.europa.eu

www.ec.europa.eu

www.consulado.gob.es

www.primerahora.com.mx

Medios impresos

Periódico El Economista, Ciudad de México.

Periódico La Crónica, Ciudad de México.

Periódico La Jornada, Ciudad de México.

Periódico Reforma, Ciudad de México.



LAS RELACIONES ENTRE BRASIL Y LA UNIÓN EUROPEA: ANTECEDENTES, ORIGEN Y DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

KARINE DE SOUZA SILVA*

CAPÍTULO IX

RESUMEN

Las relaciones entre Brasil y la Unión Europea (UE) han experimentado un nuevo impulso a partir del 2007, año en que se concretó la formación de una Asociación Estratégica destinada a estrechar los lazos entre las dos partes. El presente capítulo pasa revista a los orígenes, fundamentos, objetivos y desarrollo de esa Asociación Estratégica entre Brasil y la UE. Esta alianza, concebida para permitirle a los socios mutuas conveniencias, proyectarlos hacia una posición de prominencia en la escena mundial y favorecer la realización de tareas conjuntas, es un claro ejemplo de vínculos institucionales entre dos “global players”. Pero a la vez, ella no está exenta de desafíos que resultan de la propia relación bilateral, como de dinámicas regionales (MERCOSUR) y globales que, al tiempo que brindan posibilidades a la cooperación entre Brasil y la UE, también ponen límites y acotan su posible desarrollo y profundización.

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre Brasil y la Unión Europea (UE) han experimentado un nuevo impulso a partir del 2007, año en que se concluyó el acuerdo para establecer una Asociación Estratégica (AE) destinada a estrechar los lazos entre las dos partes.

Los términos de esta AE orientan los intereses comunes de instituir una cooperación comprometida con la promoción de la paz, el respeto por la democracia, los derechos humanos y el Estado Democrático de Derecho. La cooperación Brasil-UE pretende también facilitar la formación de un liderazgo positivo en las instancias multilaterales, regionales

y globales. El mecanismo institucionalizado a través del sistema de Cumbres representa un canal abierto por donde fluyen los contactos fundados en torno a un vínculo particular establecido entre socios que comparten historia y valores, pero también presentan posiciones discrepantes en algunos temas políticos, económicos y, especialmente, comerciales.

Este capítulo presenta la AE como el más importante foro de diálogo político entre la UE y el Brasil. En el primer apartado se pasará revista a la evolución de las relaciones bilaterales desde los inicios de la Comunidad Económica Europea (CEE) hasta la década de 1990 cuando se crea el MERCOSUR. En el segundo, se conceptualizará el término “Asociación Estratégica” y, luego, serán expuestas las motivaciones que han estimulado la cooperación bilateral Brasil-UE. A continuación se evidenciará la agenda de negociaciones que tiene por delante la AE, y finalmente, la atención se centrará en el contenido y en los desafíos que enfrenta este partenariado.

1. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE BRASIL Y LA UNIÓN EUROPEA

Brasil recibió con poco entusiasmo el anuncio del nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1957.¹ La nación temía que se produjeran daños financieros ocasionados por una posible disminución del nivel de las exportaciones de productos agrícolas, como el café y el cacao, en favor de los acuerdos europeos firmados con países africanos. De hecho, los artículos 131 a 136 del Tratado de Roma abrieron las puertas para el estableci-

* Profesora de Relaciones Internacionales y Derecho en la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil. La autora ha podido realizar esta investigación con el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico/CNPq de Brasil.

¹ A.C. Lessa: “Dos entusiasmos de emergência à singularização do diálogo: as relações Brasil-União Europeia no marco da construção da parceria estratégica”. *Paper*. ABRI-ISA Joint International Meeting. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 22/07/2009, p. 5.

miento de una asociación comercial con los países y los territorios ultra-marinos que englobaba(n) a las antiguas colonias africanas, con previsión de la eliminación de derechos aduaneros para la importación y de concesión de ventajas extensibles a todos los Estados miembros comunitarios, entre los cuales estaban Alemania e Italia, que eran los principales importadores de productos brasileños en la época.

Así que la formación de la CEE causó una fractura en las relaciones bilaterales comerciales con el Brasil y dio origen a la aparición de conflictos en materia de acceso al mercado europeo y de barreras arancelarias. Tales enfrentamientos se tradujeron en varias disputas en el ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Estas animosidades se prolongarían hasta la década de 1990 cuando se formó el MERCOSUR. *“En este largo periodo no se puede hablar de política de cooperación puesto que América Latina se constituía como un ángulo ciego de las prioridades internacionales de la Europa comunitaria”*.²

Por otro lado, fue también en este período cuando tuvieron lugar importantes dinámicas políticas y económicas entre los Estados de la Europa occidental y en el propio Brasil, fuertemente influenciado por la política exterior que desarrollara el gobierno del general Ernesto Geisel durante la década de 1970. Es necesario subrayar que en esa época las relaciones entre Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil) y la Europa occidental se establecieron en dos diversos grados: a) con mucha intensidad desde el punto de vista nacional con Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia y Portugal; b) frágiles desde el punto de vista comunitario. Estas últimas se establecieron formalmente en la década de 1960, a través de la apertura de la misión diplomática de la Comisión Europea (CE) en Brasil y avanzaron muy lentamente en las dos décadas siguientes.

El fin del sistema Bretton Woods en el año 1971 y la crisis del petróleo, en 1973, provocaron una fuerte recesión en los países de la CEE y causaron altos índices de inflación y desempleo. En ese momento, los líderes comunitarios percibieron las vulnerabilidades de la región y optaron por un acercamiento hacia las regiones periféricas del globo en la tentativa de asegurar el suministro de fuentes alternativas de materia prima, de elevar las inversiones y de abrir las puertas de los mercados ultra-marinos para sus productos. Asimismo fue a partir de ese momento cuando América Latina, que has-

ta entonces ocupaba una posición marginal en la pirámide de los intereses comunitarios, comienza, aunque lentamente, a ser percibida como una región estratégica. Éste es, por lo tanto, el contexto de origen de los acuerdos de primera generación que tenían como objetivo garantizar la apertura de los mercados latinos para los productos europeos.

El primer acuerdo de cooperación comercial bilateral entre la República brasileña y la CEE fue firmado en 1973 y entró en vigor en 1º de enero de 1974. Era un acuerdo de primera generación, basado en el artículo 113 del Tratado de la Comunidad Europea, y establecía relaciones comerciales de carácter no preferenciales, es decir, no garantizaba ninguna ventaja a la excepción de aquellas derivadas del GATT.³

En 1980 fue firmado un acuerdo de cooperación que entró en vigor en 1982, es decir, antes del ingreso de Portugal y de España a las antiguas Comunidades Europeas. A pesar de su contenido reducido, ya que tenía como objetivo profundizar y diversificar apenas relaciones comerciales y económicas, este acuerdo fue el responsable de la apertura del diálogo interinstitucional.⁴ Se trataba de un convenio de segunda generación ya que sobrepasó el contenido eminentemente comercial y alcanzó el terreno político, pero todavía con carácter no-preferencial.⁵ Su base se encontraba en el Reglamento (CEE) nº 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981⁶ que hizo posible la existencia de mecanismos de apoyo técnico y financiero a los países terceros y sustituyó el Acuerdo de 1974, en consonancia con lo previsto en el artículo 5º del Acuerdo Marco de Cooperación.

El artículo 4º del Acuerdo estableció la creación de una Comisión Mixta de cooperación, compuesta por representantes de las dos partes, encargada de monitorear y estimular las diversas actividades de cooperación comercial y económica previstas. Las reuniones de la Comisión Mixta deberían ser anuales; sin embargo, la primera tuvo lugar en 1984 y la segunda en 1987. En esta última se constituyó el Consejo Empresarial Brasil-CEE. De hecho, los contactos entre 1980 y 1987 habían sido muy superficiales. Esto se debe a algunos factores como la crisis financiera que azotó al Brasil, el proceso de distensión democrática y la reducción de las importaciones brasileñas, hechos

2 A.C. Lessa: “No canteiro das idéias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Européia”, en: MARTINS & SARAIVA: *Brasil - União Européia - América do Sul: anos 2010 – 2020*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 102.

3 En la misma década la CEE firmó Acuerdos de cooperación comercial con varios países latino-americanos: Argentina (1971), Uruguay (1973), México (1975) y Chile (1978).

4 *Acordo-Quadro de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Económica Europeia*. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm

5 En esa época también fueron firmados los primeros Acuerdos de segunda generación con los bloques de integración latinoamericanos.

6 Reglamento (CEE) Nº 443/92 del Consejo Europeo de 25 de febrero de 1992 relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia, D.O. nº L 52 de 27.02.1992, p. 1.

que crearon un clima de incertidumbre en cuanto a los pasos futuros de la economía nacional.⁷

En el año 1986 España y Portugal, países con los cuales América Latina posee lazos históricos profundos, se adhirió a las Comunidades Europeas. Esta nueva situación confirió una nueva tonalidad a las relaciones de la CEE con América Latina, en especial, con Brasil. En este contexto, la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1986, señaló una nueva fase para la cooperación bilateral. Solamente entre los años 1988 y 1997, en el marco del “*European Community Investment Partners*” (ECIP), fueron aprobados 147 proyectos brasileños, totalizando una suma de 16.741.347 Ecu’s.⁸ De este modo, en el final de la década de 1980, la CEE se transformó en el principal socio comercial de Brasil. Sin embargo, está claro que, en ese momento, la CEE era un mercado de la más alta importancia para el Brasil, mientras que Brasil tenía aún una importancia marginal para la CEE.

El Tratado de Maastricht abrió la posibilidad de celebrar, el 29 de junio de 1992, el Convenio Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y Brasil.⁹ Este acuerdo de tercera generación fue fundamentado en el Reglamento 443/92 del Consejo¹⁰ y entró en vigor el día 1 de noviembre de 1995. Sus disposiciones incluyeron la cooperación en diversos niveles y fue destinado a fomentar, en especial, el comercio, las inversiones, las finanzas y la tecnología. De forma específica, la cooperación se fundaba en los sectores económico, científico y tecnológico y englobaba temas como energía, transportes, explotación minera, telecomunicaciones, turismo, ambiente, salud pública, agricultura, democracia, combate a las drogas, información y cultura.

El artículo 29 del Convenio expone la decisión de las partes contratantes de mantener la Comisión Mixta establecida por el Acuerdo de cooperación firmado en 1982, con dos principales atribuciones: asegurar el buen funcionamiento del Acuerdo y coordinar las actividades, los proyectos y las acciones concretas relacionadas con sus objetivos.¹¹ Esta Comisión celebró reuniones bienales hasta el

año 2007. Como consecuencia, el día 19 de diciembre de 1994 fue firmado el Acuerdo Marco de Cooperación Financiera entre la República Federativa del Brasil y el Banco Europeo de Inversiones con el objetivo principal de conceder préstamos para financiamientos de proyectos públicos.¹² Y el 19 de enero de 2004, en la ciudad de Brasilia, fue suscrito el Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre Brasil y la UE.¹³ Este nuevo acuerdo nació con el objetivo de “*estimular, desarrollar y facilitar las actividades de cooperación en las áreas de interés común en que se realicen o apoyen las actividades de investigación y del desarrollo científico y tecnológico*”. Según su artículo 4º, el Convenio promoverá acciones en las siguientes áreas: Biotecnología, tecnologías de la información y de las comunicaciones, bioinformática, espacio, microtecnologías y nanotecnologías, investigación de materiales, tecnologías limpias, gestión y uso sostenible de los recursos ambientales, bioseguridad, salud y medicina, aeronáutica, metrología, normalización y evaluación de conformidad y ciencias humanas.¹⁴

Es necesario poner de relieve, por otra parte, que Brasil concluyó, junto con otros países de América Latina -sea a través del MERCOSUR, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), o bien de la Asociación Estratégica entre América Latina, Caribe y la Unión Europea (ALC-UE)- varios convenios con la UE, como el “Acuerdo-Marco Interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados-miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados, por otra - Declaración conjunta relativa al diálogo político entre la Unión Europea y el MERCOSUR” - firmado en el año 2005.¹⁵

Sin embargo, puede observarse que en el período 1960-2006 no hubo ni una sola visita de un presidente de la Comisión Europea a Brasil, y ningún presidente brasileño visitó oficialmente la sede de la Comisión Europea en Bruselas. Pero este ritmo se modificó y las relaciones experimentaron un nuevo impulso a partir de 2007, año en que la UE propuso la formación de la Asociación Estratégica con Brasil, destinada a estrechar los lazos entre las dos partes.

7 M.A. Medeiros y N. Leitão: “*Bridge over trouble waters: Brasil entre o Mercosul e a União Europeia - Metamorfoses institucionais de uma relação assimétrica (1980-2008)*”. Paper. ABRIISA Joint International Meeting. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009, p. 7.

8 Estos financiamientos tienen el objetivo de transferir tecnologías y *know-how* para pequeñas y medianas empresas para promover el desarrollo regional y son direccionados a los diversos sectores como agricultura, pesca, manufacturas, energía, etc. Disponible en: http://aei.pitt.edu/6661/01/003641_1.pdf.

9 Brasil, Decreto Nº 1721, de noviembre de 1995, promulgado por el Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm

10 Reglamento (CEE) Nº 443/92 del Consejo Europeo de 25 de Febrero de 1992, Ob.cit., p. 1.

11 **Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Européia e a República Federativa do Brasil**. Decreto Nº 1721, de 28 de noviembre de 1995, Ob. cit.

12 Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_17_4235.htm

13 **Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Européia**. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm

14 Idem.

15 Comisión Europea: **Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Européia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados-partes, por outro. Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Européia e o MERCOSUL**. D.O. nº L 069 de 19/03/1996, pp. 4-22 y nº L 112 de 29/04/1999, p. 66. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):PT:HTML).

2. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÓN EUROPEA

2.1. El concepto de Asociación Estratégica

Las Asociaciones Estratégicas (AE) de la UE nacen paralelamente a la formación de la política exterior comunitaria y demuestran el grado de profundización de la integración intra-regional. Tal mecanismo diplomático tiene por objeto fortalecer lazos especiales con potencias mundiales para facilitar así la promoción conjunta del multilateralismo, el tratamiento de temas principales de la agenda internacional y la realización de intereses de naturaleza bilateral.¹⁶ El término “estratégico” nunca ha sido utilizado de manera rigurosa y recurrente por parte de las instituciones comunitarias. Aunque la Comisión Europea nunca haya precisado la conceptualización del término, la embajadora Eugênia Barthelmess concluye que se trata de *“una relación política bilateral singularizada y privilegiada que la Unión Europea establece con un determinado grupo de países terceros, definida en función de la importancia del papel que desempeñan en la escena internacional”*.¹⁷

La primera vez que se hace alusión a este tipo de asociación fue en el año 2001 cuando algunos socios comienzan a ser calificados como estratégicos. Ello evidenciaba profundas relaciones preexistentes y que pasaban a ser entendidas como prioritarias para la política exterior de la UE. Actualmente son ocho los socios estratégicos así definidos por la UE: Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, India, Japón, México y Rusia. Tales Estados comparten algunas características que les confieren una posición de prominencia en la pirámide de intereses de la Europa comunitaria: gran dimensión territorial y/o demográfica, importancia económica e influencia política en los niveles regional y global. También se observa que el mantenimiento de relaciones comerciales de alta intensidad es una de las principales motivaciones que incita a la UE a conferir tal estatus a determinados países. La Unión es el principal socio comercial de casi todos los Estados con los cuales ha suscrito acuerdos de esta naturaleza, con excepción de Canadá y del Japón.¹⁸

Eugênia Barthelmess añade que *“independiente de los objetivos específicos que establecen el tono de cada una de las asociaciones estratégicas, para la Unión Europea éstas buscan un fin*

¹⁶ M. Palant: “A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia”, en K. de Souza Silva: *As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis, Ed UFSC/Boiteux, 2011, pp. 127-140.

¹⁷ Eugênia Barthelmess: *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. Tesis presentada en el LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2008, p. 37.

¹⁸ Idem, p. 69.

más amplio que es la expansión de su presencia en la política internacional y el establecimiento de un contrapeso a la influencia norteamericana”.¹⁹ Por otra parte, con la excepción de los Estados Unidos, los distintos socios pretenden promover intereses específicos, mejorar sus visibilidades, garantizar mayor inserción en la escena mundial y contribuir para hacer efectiva la multipolaridad en el sistema internacional.

Los socios estratégicos de la UE son interlocutores políticos privilegiados, con características y grados de importancia distinguidas, y son extremadamente relevantes para concretizar los intereses de la acción exterior de la Unión. Los socios elegidos han alcanzado un alto nivel en el sistema internacional: a) Canadá, Estados Unidos, Japón y Rusia son parte del Grupo de los Ocho, es decir, del conjunto de los países más industrializados del mundo; b) Estados Unidos, China y Rusia son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), mientras que Japón, India y el Brasil son candidatos a un asiento permanente; c) Brasil, China, India y Rusia forman parte de los BRIC, que son el grupo de naciones consideradas como las principales economías emergentes del mundo.

Es necesario poner de relieve que las instituciones europeas no han seguido un único plan para definir y concretar cada una de estas asociaciones. Es decir, la operatividad de las asociaciones no es uniforme y depende de cada caso, pero todas ellas han sido construidas sobre una base de redes de foros institucionalizados y de diálogos temáticos que incluyen desde trabajos técnicos hasta reuniones de jefes de Estado y de Gobierno y los instrumentos de gobernabilidad.

Son muchas las razones que han concurrido para la elección de Brasil como un Estado prioritario en la lista de relaciones de la UE con el mundo, como trataremos de mostrar en el siguiente apartado.

2.2. Los intereses comunes de la Asociación Estratégica Brasil-UE

El diálogo entre Brasil y la UE estuvo durante muchos años limitado a las relaciones con el MERCOSUR. Sin embargo, las trabas institucionales de este último, el creciente papel de Brasil en la escena internacional y las condiciones económicas y geográficas del país han suscitado el interés de la Comisión Europea en introducir a Brasil en el grupo de los socios estratégicos de la UE.

Es necesario subrayar que la cooperación bilateral se basa en el “Documento de Estrategia para el

¹⁹ Idem, p. 37.

país”, el *Country Strategy Paper Brazil (CSP)*. El segundo CSP está en vigor desde el 14 de mayo de 2007 y orienta la cooperación para el período de 2007-2013, exponiendo los motivos que han conducido la UE a la “opción brasileña”.²⁰

Para la UE, Brasil es una democracia estable dotada de un sistema político e institucional bien estructurado.²¹ La situación geográfica, las dimensiones territoriales y el nivel cada vez mayor de desarrollo económico hacen del país un líder en América del Sur, en América Latina y en el MERCOSUR. Además, Brasilia está realizando esfuerzos significativos para la profundización de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR). Por otro lado, la nación brasileña es rica en recursos naturales, tiene reconocida excelencia científica y académica, es dueña de un gran parque tecnológico e industrial y posee un mercado interior extenso.²² Es un importante productor de géneros agrícolas y de materias primas y es considerado un líder global en la producción de combustibles renovables y ambientalmente sostenibles.²³ Los problemas que necesitan ser solucionados, como las fracturas sociales,²⁴ las acentuadas disparidades internas y las brutales diferencias de rentas, son desafíos que abren un campo fértil para la cooperación y el diálogo con el bloque europeo. La UE, en el CSP, reconoce el esfuerzo efectivo de Brasilia en la mejora de los indicadores sociales, enfatizando el éxito de programas como el “*Bolsa Família*” (Beca Familia) y el “*Fome Zero*” (Hambre Cero), en la lucha contra el SIDA y para reducir las desigualdades sociales.²⁵

El país pagó, en el año 2005 la deuda exterior que tenía con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, actualmente, presenta un nivel de riesgo reducido. Brasil es una de las diez principales potencias del mundo, y tiene uno de los diez más elevados PIB del globo. El Estado ejerce un papel protagónico en los foros multilaterales, actuando como representante de los países emergentes.²⁶

²⁰ Cfr. European Commission: *Brazil. Country Strategy Paper 2007-2013*. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf.

²¹ Idem.

²² S.P. Guimarães: *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

²³ Esta caracterización de Brasil como “líder global en la producción de combustibles renovables y ambientalmente sostenibles” está en discusión, mismo desde la parte europea. Ver al respecto el documento de la Agencia Europea de Medio Ambiente <http://www.eea.europa.eu/highlights/suspend-10-percent-biofuels-target-says-eeas-scientific-advisory-body> y el estudio del posible impacto (SIA) del acuerdo UE-Mercosur contratado por la propia Comisión Europea: “*The SIA study suggests that an EU-Mercosur agreement would bring significant benefits for both the EU and Mercosur. However, the study also highlights a number of concerns, for instance in relation to the agreement’s potentially significant adverse impacts on the environment.*”

²⁴ Idem.

²⁵ European Commission: *Brazil. Country Strategy Paper 2007-2013*. Op.cit.

²⁶ Idem.

Además, como en parte ya hemos señalado, participa del Grupo de los Cuatro (G4), al lado de Alemania, Japón y de la India, países que pretenden un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, el estado brasileño lidera el Grupo de los Veinte (G20) junto a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, además, comanda el brazo militar de Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Actualmente, el país ha emergido como actor de peso, actuando positivamente en la defensa de los intereses de los países en vías de desarrollo en el seno de las Naciones Unidas y de la OMC, y su acelerado desarrollo económico le ha conferido una posición destacada en el grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, la India y China).

El Estado mantiene relaciones privilegiadas con los países fronterizos y es guiado por el interés de formar una Comunidad Latinoamericana de Naciones.²⁷ Además, ha firmado acuerdos de gran relevancia con los bloques económicos latinoamericanos. Brasilia se relaciona activamente con otros continentes y sus potencias regionales, como es el caso de la India, China, Rusia y de algunos países árabes y africanos.²⁸ También mantiene relaciones estrechas con los Estados Unidos.

El conjunto de estos factores posicionó a Brasil en un lugar destacado junto a los intereses de Bruselas. Unido a todo ello, puede observarse que la Europa comunitaria y Brasil poseen un vínculo particular, establecido en torno a un diálogo político que privilegia la realización de objetivos comunes. Los continentes comparten historia, cultura y valores como el Estado de derecho, la democracia, el respeto de los derechos humanos, el compromiso con el multilateralismo y el estímulo a la integración para la promoción del desarrollo regional. La comunión de tales valores ha estimulado el estrechamiento de las relaciones al objeto de construir una alianza garantizadora de mutuas conveniencias y la configuración de un orden mundial más equilibrado. Además, Brasil y la UE coinciden en priorizar el desarrollo sostenible y defienden la integración regional como medio para garantizar la prosperidad y la paz. La persecución del desarrollo económico con elevado nivel de justicia social (“crecimiento inclusivo”) hace de Brasil un aliado vital de la UE para hacer frente a los desafíos en la escena internacional.²⁹

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

²⁹ Respecto Del “crecimiento inclusivo”, ver: Laura Palomo y Gustavo Hernández: *Más allá de la economía verde: desarrollo y sostenibilidad en América Latina*. ALOP, México, Febrero de 2012 en http://www.alop.org.mx/sites/default/files/Brief15_Comercio_Desarrollo_CE_Feb2012final.pdf

Estas han sido algunas de las principales razones que estimularon a la UE a establecer una AE con Brasil. La elevación de Brasil a puesto de socio prioritario representa un reconocimiento por parte de la UE del papel protagónico que el país pasa a ejercer en el mundo y de su transformación en una potencia de primera categoría. Las dificultades en la conducción de las negociaciones UE-MERCOSUR, en las cuales el Brasil también asume un papel de liderazgo, es también un elemento importante que conduce al anuncio de la asociación estratégica bilateral. En este sentido, resultó evidente que el anuncio del partenariado Brasil-UE no fue bien recibido por los Estados miembros del MERCOSUR que temían el debilitamiento del bloque y un desvío de las atenciones e intereses brasileños hacia el viejo continente. España y Alemania también manifestaron cierta oposición inicial la que fue resuelta posteriormente por las instituciones comunitarias y con un activo rol de Portugal. Madrid recelaba perder su posición destacada en el diálogo con América Latina y que la importancia de Brasil aumentara la influencia de Portugal. Los alemanes, por su parte, sugerían que era mejor que la UE se concentrara en aquel momento en los graves problemas internos y en las negociaciones tendientes a la aprobación del Tratado de Lisboa.³⁰

Brasil, de inmediato, informó a los socios del MERCOSUR que el partenariado dinamizaría su diálogo con Europa sin perjuicios de las relaciones con el Cono Sur. El gobierno portugués, y en especial, la Presidencia portuguesa del Consejo de 2007 fue el gran patrocinador de la asociación con Brasil. La diplomacia lusa fue capaz de vencer todas las trabas suscitadas en el proceso de las negociaciones. Estratégicamente, la ascensión brasileña en la escena internacional y en la pirámide de intereses de Bruselas significa elevar la posición de Portugal y de la lengua portuguesa en Europa y en el mundo. A continuación serán presentados los contornos principales de la asociación estratégica entre Brasil y la UE.

2.3. La formación y el contenido de la Asociación Estratégica Brasil-UE

La Asociación Estratégica entre Brasil y la UE fue establecida oficialmente en la primera Cumbre en Lisboa, en julio de 2007, durante la presidencia portuguesa del Consejo. A partir de entonces, ha sido instalado un sistema de “Cumbres” anuales conducidas por los presidentes de Brasil, del Consejo de la Unión y de la Comisión Europea.

La ocasión marcó el nacimiento de la asociación y el refuerzo del diálogo político al más alto nivel de interlocución que incluye temas diversos en el dominio de las relaciones políticas, comerciales y de la cooperación técnico-financiera y que presentan una convergencia mundial, regional y bilateral. La asociación ha sido estructurada alrededor de los siguientes temas: paz, multilateralismo, alteraciones climáticas, energías renovables, lucha contra la pobreza, integración regional, cooperación en las áreas de la ciencia, tecnología e innovación, desarrollo sostenible y estabilidad en América Latina.

La segunda Cumbre Brasil-UE fue celebrada en Rio de Janeiro en diciembre de 2008, y contó con la presencia de líderes europeos bajo la dirección del presidente francés Nicolás Sarkozy. En esta ocasión, las autoridades discutieron sobre temas globales y regionales y sobre el refuerzo de las relaciones bilaterales y aprobaron el “Plan de Acción Conjunto Brasil-UE”³¹ que orienta el diálogo sobre la cooperación bilateral, establece las prioridades y enumera las metas necesarias para cada una de las áreas temáticas. Las bases de la acción van dirigidas a sustentar los esfuerzos comunes destinados a: “[la] *promoción de la paz y de la seguridad por medio de un sistema multilateral eficaz; promoción del partenariado económico, social y ambiental para el desarrollo sostenible; promoción de la cooperación regional; promoción de la ciencia, de la tecnología y de la innovación; promoción del intercambio entre los pueblos*”. Los objetivos de este partenariado sobrepasan las fronteras de la cooperación económico-comercial e invaden terrenos aún poco explorados por los socios, como los del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, lo que incluye la prevención de conflictos y gestión de crisis en el marco de las Naciones Unidas, asistencia post-conflicto, sobre todo en países lusófonos interesados en la cooperación triangular, coordinación de esfuerzos en materia de operaciones de mantenimiento de la paz y de estabilización en el ámbito de la ONU, intercambio de lecciones aprendidas en Haití y realización de estudios de viabilidad para el establecimiento de una cooperación tripartita para poder repetir en otros Estados, como Guinea Bissau, los resultados logrados en la República de Haití.

La tercera Cumbre tuvo lugar en octubre de 2009, en la ciudad de Estocolmo, y contó con la presencia del sueco Federico Reinfieldt -presidente del Consejo Europeo en aquel momento-, del entonces presidente del Brasil, Luiz Inácio (Lula) da Silva y del presidente de la Comisión Europea, Manuel Durão Barroso. Según informaciones del Consejo

³⁰ Estas reticencias se manifestaron incluso tras la Cumbre ALC-EU de Madrid en 2010 cuando ocho países europeos se opusieron al reinicio de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación EU-Mercosur.

³¹ Plan de Acción Conjunto Brasil-UE. Disponible en: http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf

Europeo,³² en esta Cumbre los líderes discutieron sobre temas globales, regionales e internacionales, sobre el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y, particularmente, sobre el estado del Plan de Acción Conjunto adoptado en la segunda Cumbre. El éxito de la AE fue reafirmado y se tomó nota de las posibilidades de inclusión de nuevas áreas sectoriales de interés común que pudieran favorecer a los países de la Europa comunitaria, a Brasil y los países en vías de desarrollo. En el centro de la agenda de negociaciones figuraban también otras cuestiones actuales, como el cambio climático o la crisis financiera.

Aún en la capital sueca, la UE y Brasil evaluaron el estado de profundización de las relaciones bilaterales, reiteraron el compromiso con las disposiciones del Plan de Acción Conjunto y reafirmaron su apoyo al multilateralismo, la defensa al medio ambiente, la cooperación para la innovación tecnológica, el intercambio comercial, la investigación y el intercambio de conocimientos.

Luego, en la IV Cumbre Brasil-Unión Europea, celebrada en Brasilia en julio de 2010, estuvieron presentes, entre otros, el entonces Presidente Luiz Inácio (Lula) da Silva y su Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy y el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso. En general, puede decirse que los líderes se congratularon por el progreso significativo del Plan de Acción Conjunto, adoptado durante la II Cumbre, en 2008, y con los éxitos obtenidos a través del Diálogo Político de Alto Nivel bilateral.

En la agenda de debates figuraban temas de orden global de mutuo interés y algunos de los aspectos más destacados relativos a las relaciones bilaterales. Respecto a los desafíos globales,³³ Brasil y la UE subrayaron la importancia de un sistema multilateral efectivo sustentado en la ONU fortalecida y reformada, elogiaron los términos de las reformulaciones en la regulación del mercado financiero internacional en respuesta a la crisis, reafirmaron el compromiso en materia de desarrollo sostenible, cambio climático, utilización de energías renovables y preservación de la biodiversidad, expresaron un punto de vista coincidente sobre la importancia del diálogo intercultural e inter-religioso para la promoción de la tolerancia, del respeto mutuo y de la paz y resaltaron su compromiso con los objetivos y los principios de la Alianza de las Civilizaciones de las Naciones Unidas.

32 Consejo de la Unión Europea: *Third European Union-Brazil Summit. Joint Statement*. Stockholm, 6 October 2009. 14137/09 (Presse 285). Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf

33 **IV Cumbre Brasil-Unión Europea. Declaración Conjunta.** Brasilia 14 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

Las Partes se propusieron también fortalecer el diálogo birregional a través de las Cumbres ALC-UE y el Diálogo Ministerial del Grupo de Río con la UE. Además, saludaron el reinicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UE, ocurrido en mayo de 2010. Del mismo modo, expresaron su compromiso de lograr rápidamente la conclusión de la Ronda de Doha y manifestaron su interés en mantener otras líneas de acción, tales como las relativas a la cooperación en la lucha contra las drogas ilícitas, el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de personas, el desarme y la no-proliferación de armas nucleares.

En relación a las cuestiones bilaterales varios puntos fueron suscitados,³⁴ entre los cuales el relativo a las negociaciones de los Convenios sobre exención de visados de corta duración para portadores de pasaportes ordinarios, diplomáticos y oficiales y el diálogo en el área de la política de transportes y logística, a través del fortalecimiento de la cooperación en materia de aviación civil en el contexto del diálogo sobre transportes aéreos.³⁵ Además, se tomó buena nota con relación a otras materias entre las que merece destacar las siguientes: los éxitos de las negociaciones sobre política industrial y regulatoria en las áreas de textiles y confecciones, industria de productos forestales y acero y minerales; el progreso de las negociaciones en materias sanitaria y fitosanitaria; la firma, en 2009, del Convenio de Cooperación entre el EURATOM y Brasil en el campo de la investigación sobre energía de fusión; la conclusión del Acuerdo Horizontal Brasil-UE que establece una base legal para las relaciones aéreas Brasil-UE y la firma del Acuerdo de Seguridad Aérea Brasil-UE; la firma del Memorando de Entendimiento sobre la cooperación en el área de política de la competencia y, finalmente, la conclusión del Memorando de Entendimiento sobre cooperación estadística entre los institutos de estadística de la UE y del Brasil.³⁶

Es interesante resaltar la renovación del interés común manifestado con relación a los proyectos de cooperación triangular en beneficio de países en desarrollo y la adopción del Programa de Trabajo Conjunto que establece las bases de la acción para promover el desarrollo de los países de lengua oficial portuguesa en África (PALOP), Timor-Leste y Haití. En este ámbito, ha ganado relevancia el anuncio de la cooperación en materia de desarrollo sostenible de la bioenergía en países

34 *Idem.*

35 **Acordo entre a República Federativa do Brasil e a União Europeia sobre certos aspectos dos serviços aéreos. Acordo sobre a segurança da Aviação Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia.** Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-iv-cupula-brasil-uniao-europeia-brasilia-14-julho-de-2010>.

36 **IV Cumbre Brasil-Unión Europea. Declaración Conjunta,** Brasilia 14 de julio de 2010, Ob.cit.

africanos interesados, como parte importante de la cooperación triangular entre Brasil, la UE y los países en desarrollo, y la firma del acuerdo de asociación con Mozambique para el desarrollo sostenible de la bioenergía.³⁷

En el primer semestre de 2011 los negociadores brasileños y europeos firmaron un importante acuerdo en materia de transportes aéreos. Dicho acuerdo abre oportunidades para empresas europeas que operan en Brasil y franquea a las compañías aéreas europeas la libre explotación de vuelos directos para cualquier parte de Brasil, partiendo de cualquier punto de Europa, puesto que elimina todas las restricciones de precios, rutas y periodicidad de vuelos. Esta negociación fue inspirada en un escenario futuro de extrema importancia como es la realización, en tierras brasileñas, del Mundial de Fútbol en 2014 y de los Juegos Olímpicos en 2016³⁸.

Por otra parte, en abril de 2011, la Comisaria europea Androulla Vassiliou, responsable por el sector de Educación, Cultura, Multilingüismo y Juventud, visitó oficialmente Brasil con el fin de inaugurar un diálogo político EU-Brasil sobre enseñanza superior y cultura. Este objetivo cultural pretende, por un lado, estimular la circulación de profesores y estudiantes y profundizar la cooperación inter-universitaria; por otro lado, reforzar los vínculos culturales y económicos, promover iniciativas destinadas a preservar el patrimonio cultural y colaborar en el sector de la industria cinematográfica.³⁹ Los debates serían retomados en la siguiente Cumbre que tendría lugar en Bruselas, en octubre de 2011.

En la Cumbre de octubre de 2011, los temas más destacados fueron:⁴⁰ a) la situación económica internacional y el estado de sus respectivas economías; b) el cambio climático, con énfasis en la acción conjunta en el ámbito de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en la presentación formal de un Diálogo Brasil-UE específico sobre el tema; c) la energía, que sigue siendo uno de los pilares de la AE que está comprometida en la utilización de fuentes energéticas renovables; d) los temas de política externa, espe-

cialmente, las situaciones en el Norte de África y en Oriente Próximo, en particular, en Libia y Siria⁴¹; y finalmente e) la posible conclusión de un Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UE.⁴²

3. DESAFÍOS DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BRASIL-UE

3.1. La Asociación Estratégica Brasil-UE ante las negociaciones MERCOSUR-UE

El establecimiento de la AE tuvo lugar en el contexto de fatiga de las negociaciones comerciales inter-regionales entre la UE y el MERCOSUR. Como es sabido, las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE de un Acuerdo de Asociación han encontrado algunos problemas difíciles de resolver.

Mientras el MERCOSUR exige un mejor acceso para sus exportaciones de productos agrícolas, la UE pretende que el bloque sudamericano fije reglas más claras para las inversiones y que facilite el acceso al sector servicios. En el caso particular de los intereses comerciales brasileños, la UE pone restricciones a la apertura de su mercado a los productos agrícolas brasileños, mientras que Brasilia se opone a una reducción sustancial de los aranceles sobre los productos manufacturados y servicios. Sin embargo, en las trece rondas negociadoras celebradas desde abril de 2000, Brasil como miembro de MERCOSUR, viene celebrando acuerdos con la UE.

Por su parte, en el MERCOSUR, abundaron las críticas contra la decisión brasileña de establecer una AE con la UE y aumentaron los temores de debilitamiento del bloque debido a una supuesta falta de interés de Brasilia en los asuntos internos al MERCOSUR. La UE y Brasil argumentan que la asociación es una fórmula para desbloquear las negociaciones con MERCOSUR, ya que Brasilia puede asumir una posición de interlocutor privilegiado de los intereses comunes del bloque sudamericano ante los europeos.

³⁷ Declaración Conjunta Brazil-União Europeia-Mozambique relativa a parceria para o desenvolvimento sustentável de bioenergia. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mozambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

³⁸ Unión Europea. IP/11/327. Bruselas, 18 de marzo de 2011. "Avanço importante nas negociações entre a UE e o Brasil para a conclusão de um acordo ambicioso no sector da aviação". Disponible en: http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/brazil_en.htm.

³⁹ Unión Europea IP/11/392. Bruselas, 1 de abril de 2011. "UE e Brasil lançam diálogo político sobre ensino superior e cultura". Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/press_corner/all_news/news/2011/20110404_01_en.htm.

⁴⁰ V Cúpula Brasil-União Européia. Declaração Conjunta. Bruselas, 4 outubro de 2011. Disponible en: <http://braseuropa.itamaraty.gov.br/pt-br/News.xml>

⁴¹ "Os sócios comprometeram-se em estimular as autoridades sírias a cessarem a violência e iniciarem uma transição pacífica para a democracia. Afirmaram a importância do engajamento do Conselho de Segurança e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas na matéria. Também resolveram avaliar as possibilidades de cooperação entre o Brasil e a UE em prol da reconstrução e estabilização da Líbia, do mesmo modo que contribuirão, no marco da ONU, para a promoção de um processo de transição harmonioso controlado nacionalmente, orientado pelo respeito aos direitos humanos, à democracia, à justiça". V Cúpula Brasil-União Européia. Declaração Conjunta. Bruselas, 4 outubro de 2011. Disponible en: <http://braseuropa.itamaraty.gov.br/pt-br/News.xml>

⁴² Nota del editor. La VI Cumbre Brasil-EU fue celebrada en Brasilia el 24 de enero de 2013. La reunión no depuró grandes novedades, además de las habituales declaraciones sobre intereses compartidos, lastrada por la falta de avances en el acuerdo de asociación entre Europa y MERCOSUR luego del relanzamiento de las negociaciones anunciado cuando la Cumbre ALC-EU de Madrid del 2010. El único, pero importante anuncio realizado en la reunión de Brasilia, fue la conformación de una comisión mixta para la promoción de inversiones. Cfr. euroXpress: "Cumbre Brasil-EU, el desencuentro de dos gigantes comerciales", 25/01/2013. Disponible en <http://www.euroxpress.es/index.php/noticias/2013/1/25/cumbre-brasil-ue-el-desencuentro-de-dos-gigantes-comerciales/>

A primera vista, la AE podría provocar un resultado desfavorable, una vez que la economía más grande del Cono Sur podría alcanzar, a través de acuerdos bilaterales, lo que no resulta posible construir entre los bloques. Esto podría, de alguna manera, desestimular a Bruselas a seguir con las negociaciones con el MERCOSUR y también socavar las bases del proceso de integración subregional suramericano. Pero lo que está claro es que la asociación euro-brasileña es apenas una de las plataformas de actuación internacional de Itamaraty, es decir, no es la única y tampoco es la más importante. Del mismo modo, a Brasil le interesa mantener la estabilidad del Cono Sur y cultivar buenas relaciones con sus socios-vecinos.⁴³

Dado que las negociaciones inter-regionales no lograron llegar a un lugar de entendimiento, la UE ha optado por seguir el camino de las relaciones bilaterales, en una lógica similar a lo que aconteció con las negociaciones entre la UE y el bloque de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Aunque haya algunos intereses diferentes, especialmente en el sector comercial, sin duda es más fácil llegar a un acuerdo con Brasil que a un acuerdo inter-regional, lo que implica negociar un régimen común con el MERCOSUR, lo que desafía a la UE a vencer el proteccionismo argentino y entablar discusiones difíciles con Venezuela.

En este sentido, Ignacio Jovtis, observa que: *“el actual desenlace de los acontecimientos no nos permite determinar qué tipo de efectos tendrá la asociación estratégica en las relaciones intra-regionales, pero sin duda no puede ignorársela, ya que no sería exorbitado pensar que dicha asociación podría constituir la antesala para la firma de un tratado comercial bilateral UE-Brasil, lo que, a su vez, podría dar lugar a la proliferación de tratados bilaterales entre el bloque europeo y el resto de los Estados miembros del MERCOSUR”*.⁴⁴ Esto fue lo que aconteció en el caso de las negociaciones bi-regionales UE-CAN, con el fracaso de las negociaciones bi-regionales y el proceso (aun en curso) de firma de acuerdos comerciales exclusivamente con dos países (Perú y Colombia) de la Comunidad Andina de Naciones.⁴⁵

43 *“Es razonable argumentar que el avance de las relaciones UE-Brasil podría tener un impacto negativo no sólo en lo que hace a las relaciones UE-MERCOSUR, sino también en el seno del bloque; pues el mayor socio estaría explorando, mediante canales bilaterales, los desafíos que no se han podido alcanzar en el escenario birregional, perdiendo así, incentivo para promover e impulsar la profundización del proyecto de integración. Dicho de otra manera, no es difícil imaginar que la UE busque afianzar sus relaciones con la economía más grande del Cono Sur ante un eventual fracaso en el otro escenario ampliado”*. Ignacio Jovtis: “Las relaciones Unión Europea – MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid 2010: Algunas reflexiones desde la sociedad civil”. ALOP: **MERCOSUR. 20 Años**. Montevideo, 2011, p. 101. Disponible en: <http://www.alop.org.mx/sites/default/files/Libro-ALOP.pdf>

44 *Idem*, p. 102.

45 Disponible en: http://www.alop.org.mx/sites/default/files/Genero/Dossier%20Acuerdos%20Comerciales%20con%20la%20UE_Grupo%20Sur2011_ESP_final.pdf

Y si bien, el Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Dilma Rousseff, Antonio Patriota, ha reafirmado constantemente la prioridad nacional por los intereses del Cono Sur, es claro que la preferencia dada a MERCOSUR no puede bloquear las vías de los acuerdos con la UE, ya que es necesario para Brasil multiplicar los canales de interlocución con su “socio estratégico” europeo.^{46,47}

3.1. Los restantes desafíos para la Asociación Estratégica Brasil-UE

Algunos otros temas del partenariado aún experimentan una evolución muy tímida, porque suscitan polémicas que las partes no han sido todavía capaces de superar. Es el caso de las migraciones, las barreras comerciales, la política agrícola común de la UE y el papel de Brasil en el contexto tanto del MERCOSUR como de la UNASUR. En efecto, la parte brasileña espera más compromiso europeo con relación a las negociaciones sobre migraciones, barreras comerciales y agricultura. El lado comunitario, a su vez, reclama mayor actuación brasileña en el eje de la cooperación triangular puesto que la voz de Brasilia tiene un peso significativo en los países africanos. Además, la experiencia brasileña en la lucha contra el SIDA, en la utilización de técnicas de agricultura tropical y en las políticas de educación y desarrollo, puede servir de referencia a las naciones que buscan un modelo de desarrollo propio. Los sectores comunitarios afirman que el liderazgo brasileño en el manejo de biocombustibles de acuerdo con los criterios de sostenibilidad establecidos por las Directivas comunitarias sería útil para asesorar a los Estados africanos. Los líderes de la UE son conscientes de que será preciso importar biocombusti-

46 *“A prioridade atribuída à vizinhança não se dará em detrimento de relações estreitas com outros quadrantes do Sul ou do mundo desenvolvido. Interessa-nos intensificar relações com uma pluralidade de parceiros nas esferas do comércio, dos investimentos, do diálogo político, entre muitas outras. Nossos próprios imperativos de desenvolvimento econômico, social e tecnológico orientarão a busca de parcerias em uma variedade de temas, que incluirão educação, a inovação, a energia, a agricultura, a produtividade industrial, a defesa; sem descuidarmos do meio ambiente, da promoção dos direitos humanos, da cultura, das questões migratórias”*. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão de cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasil-2-de-janeiro-de-2011>.

47 *Nota del editor*. Al momento de editarse la presente publicación, Ricardo Schaefer, vice-ministro de Comercio de Brasil, ha reconocido el interés de su país en cambiar el modo en que el MERCOSUR trata con la UE con la intención de “agilizar” las negociaciones, afirmando que Brasil no está en posición “de descartar nada”. Presionado por un creciente déficit comercial, Brasil desearía acelerar las cosas al permitir que los miembros del MERCOSUR negocien a su propio ritmo: “Nuestro deseo es avanzar en nuestra agenda de comercio y nuestro sector de negocios también se está moviendo en esa dirección. Necesitamos descubrir un modo de hacerlo”, dijo Schaefer. “El MERCOSUR es muy importante y estratégico para Brasil, pero tenemos una agenda y hay algunas asimetrías que tenemos que enfrentar”, también señaló. Asimismo Schaefer dijo que Uruguay quiere acelerar las cosas, mientras que Argentina prefiere un enfoque más lento. Cfr. DW: “Brasil quiere acelerar negociaciones de MERCOSUR con UE”, 24/07/2013. Disponible en <http://www.dw.de/brasil-quiere-acelerar-negociaciones-de-mercosur-con-ue/a-16972615>

bles y, por lo tanto, prefieren negociar con África y con Brasil en lugar de hacerlo con otras regiones del planeta.

En los foros multilaterales también se perciben los límites de la acción conjunta. Las disputas en el marco de la OMC evidencian las antiguas discrepancias en el sector comercial. En el ámbito de las Naciones Unidas se notan las divergencias en las votaciones sobre cuestiones internacionales complejas y relevantes como la política nuclear iraní y la intervención en Libia. El compromiso de Brasil con el principio de la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y la consecuente opción diplomática de actuar de forma imparcial, presentándose como interlocutor en temas de proyección internacional, desagrada a algunos actores europeos.

Por otra parte, las instituciones de la UE reivindican más compromiso por parte de Itamaraty en las operaciones de mantenimiento de la paz en África, especialmente en Guinea Bissau, y también en lo que se refiere al desarrollo de políticas de seguridad en el contexto de la UNASUR y al combate al tráfico de drogas.

Un punto relevante al respecto es el hecho de que el Tratado de Lisboa haya patrocinado algunas reformas estructurales y haya creado un nuevo formato para la representación exterior de la UE. Las Delegaciones de la Comisión se han transformado en Delegaciones de la Unión Europea. La representación exterior de la Unión no se configura ya a través de las presidencias rotativas, y la *troika* ha caído en desuso. En su lugar, ha surgido el Alto Representante para la Política Exterior que, junto con el presidente permanente del Consejo, representan a la UE en el exterior. Con estos cambios se concede más cohesión y agilidad a la política exterior de la UE, hecho que, en el futuro, puede garantizar más fluidez en la relación con Brasil y abrir algunos capítulos antes reservados a los Estados miembros como, por ejemplo, las cuestiones de seguridad y de no-proliferación nuclear. Pero eso va a depender en buena medida de la relación de los actores de la nueva representación exterior de la Unión con los Estados miembro al determinar los temas que son de competencia doméstica o comunitaria.

De forma que, por el momento, algunas cuestiones aún permanecerán sin respuestas. No se sabe todavía si los países que poseen relaciones privilegiadas con Brasil, como por ejemplo Portugal, Francia, España, Italia y Alemania estarán dispuestos a ceder, efectivamente, algunos espacios a favor de la política exterior de la UE. Además, existe el riesgo de que los Estados utilicen la representación exterior comunitaria en favor de sus propios intereses nacionales. Por otro lado,

no está claro aún si los Estados mencionados han perdido relevancia para Brasil siendo sustituidos por la voz global de la Unión. Pero, en todo caso, uno de los problemas esenciales es que, a pesar de la reducción de las asimetrías entre los socios, sobre todo tras la crisis financiera mundial, de la actuación competente de Itamaraty y de la ascensión brasileña en la escena internacional, Brasil aún no ocupa una posición tan privilegiada en la pirámide de intereses de Bruselas. Hay que decir, no obstante, que aunque quedan incógnitas por despejar, hay importantes progresos en los más de veinte diálogos sectoriales existentes.

4. CONCLUSIONES

La AE representa en términos políticos un compromiso de la UE y de Brasil para participar con protagonismo en las escenas global y regional. La construcción de la alianza refleja la existencia de conveniencias mutuas y facilitará la concreción de ventajas para ambas partes. Asimismo, refleja la existencia de algunas discrepancias políticas, económicas y comerciales entre los socios.

Para ambas partes significa una ocasión excelente de desarrollar relaciones privilegiadas con otro actor que desempeña un papel de liderazgo en importantes foros regionales y mundiales.

El lado brasileño se beneficia porque se incorpora al pequeño grupo de socios estratégicos de la UE, formados, de un lado, por grandes potencias (Canadá, Estados Unidos y Japón) y de otro, por nuevos polos de poder (China, India y Rusia). La Europa comunitaria es el principal socio comercial del Brasil, es la mayor inversora en los sectores nacionales y constituye el destino principal de las exportaciones brasileñas. Por otra parte, la UE es la más grande economía del mundo, formada por algunas de las economías occidentales más importantes, dos de las cuales -Francia y el Reino Unido- son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. La asociación estratégica es una plataforma que sirve además para lograr algunos de los intereses de Brasilia como ser “promover modelos más inclusivos de desarrollo y el fortalecimiento de la cooperación entre las naciones a través de los mecanismos de gobierno más representativos y legítimos”.⁴⁸

48 Según el Ministro Patriota “É possível afirmar que, entre os pólos que configuram a nova geopolítica deste início de século, o Brasil, com sua tradição de paz e tolerância, se posiciona como ator que reúne características privilegiadas para a promoção de modelos mais inclusivos de desenvolvimento e para o fortalecimento da cooperação entre as nações por intermédio de mecanismos de governança mais representativos e legítimos. Permaneceremos atentos para evitar que os círculos decisórios que se formam em torno das principais questões contemporâneas reproduzam as assimetrias do passado, ignorando as aspirações legítimas dos que não os integram. Os G-20s e outros agrupamentos restritos só conseguirão consolidar sua autoridade se permanecerem sensíveis aos anseios e interesses dos mais de 150 países que não se sentam em suas reuniões”. Discurso

La UE también se beneficia con la profundización de las relaciones con Brasil. La asociación complementa los lazos de la UE con las potencias tradicionales y emergentes y se traduce en la realización de sus aspiraciones de expansión de su actuación en el sistema internacional, así como de su transformación en gran potencia civil. Las conexiones con el Brasil ayudarán a valorizar el papel de la ONU y la promoción del multilateralismo en las relaciones internacionales.

La UE encontró un socio preferencial, un gran mercado consumidor y la oportunidad de ejercer poder en este nuevo espacio político disputado históricamente con la ambición hegemónica de los Estados Unidos. Alejar a América Latina de sus vecinos del Norte es una estrategia importante para quien desea ocupar una posición de centralidad en el sistema-mundo.

En la cúspide de la pirámide de los intereses de la Unión están las relaciones bilaterales con los países cuyas acciones internacionales interfieren en el escenario que afecta directamente a la UE. Por lo tanto, hay socios con los cuales la UE tiene convergencias naturales, pero también hay algunos que son elegidos en base a la necesidad de promover una convergencia artificial, en un terreno donde la perpetuación de las diferencias perjudicaría a los intereses de la Unión. Por lo tanto, las alianzas estratégicas son mecanismos de aproximación, de “demarcación del territorio” de la UE en el mundo, pero no significa, necesariamente que estos países son la prioridad de la política de la acción exterior de la UE. Es decir, son estratégicos para los intereses de Bruselas.

Del lado brasileño, la asociación es apenas una de las plataformas de actuación internacional de Itamaraty, es decir, no es la única y tampoco es la más importante. Del mismo modo, a Brasil le interesa mantener la estabilidad del Cono Sur y estimular la integración regional como mecanismo de desarrollo de los Estados del MERCOSUR.

BIBLIOGRAFÍA

ACORDO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMUNIDADE EUROPEIA. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm.

ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMU-

do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão de cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011>.

NIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm.

ACORDO QUADRO DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_17_4235.htm.

ACORDO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMUNIDADE EUROPEIA. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm.

ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A COMUNIDADE EUROPEIA E A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. DECRETO Nº 1.721, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1995 promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm.

ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. “O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de uma Parte, e O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, de outra. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm.

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA SOBRE CERTOS ASPECTOS DOS SERVIÇOS AÉREOS 2. ACORDO SOBRE A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-iv-cupula-brasil-uniao-europeia-brasilia-14-julho-de-2010>.

BARTHELMESS, Eugênia: **Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica**. Tese apresentada ao LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: mimeo, 2008.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 18/10/1998. (COM 1998) 752 final. Disponible en: http://aei.pitt.edu/6661/01/003641_1.pdf.

BUENO, Clodoaldo y CERVO LUIZ, Amado: **História da política exterior do Brasil**. 3ra. edición Brasília, EdUnb, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA: **Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados- partes, por outro - Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Euro-**

peia e o MERCOSUL. Jornal Oficial nº L 069 de 19/03/1996 p. 0004 – 0022. L 112 29/04/1999. P. 66. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):PT:HTML).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: **Third European Union-Brazil Summit. Joint Statement.** Stockholm, 6 October 2009. 14137/09 (Presse 285). Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf.

COUNTRY STRATEGY PAPER (CSP). Disponible en http://ec.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_pt.htm.

IV CÚPULA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA. DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASÍLIA, 14 DE JULHO DE 2010. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASIL - UNIÃO EUROPEIA - MOÇAMBIQUE RELATIVA À PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE BIOENERGIA. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-uniao-europeia-mocambique-relativa-a-parceria-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-bioenergia>.

DECRETO Nº 1.721, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1995 promulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm.

FERNANDES, António José: **Relações Internacionais Contemporâneas do mundo da Europa à Europa do Mundo.** Itajaí, UNIVALI, 1998.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro: **Desafios brasileiros na Era dos Gigantes.** Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

LESSA, Antônio Carlos: “Dos entusiasmos de emergência à singularização do diálogo: as relações Brasil-União Europeia no marco da construção da parceria estratégica”. *Paper* presentado en ABRI-ISA Joint International Meeting, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 22/07/2009.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida y LEITÃO, Natália: **Bridge over trouble waters: Brasil entre o Mercosul e a União Europeia – Metamorfoses institucionais de uma relação assimétrica (1980-2008).** *Paper* presentado em ABRI-ISA Joint International Meeting, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 22/07/2009.

OLIVEIRA, Marcos A. G. y SOUZA, Deywisson R. O.: “O discurso securitário da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia”, en: *Meridiano 47*, vol. 12, n. 124, mar.-abr. 2011, pp. 22 a 28.

PELANT, Mátyas: “A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia”, en: Karine de Souza Silva: **As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional.** Florianópolis, Ed UFSC/Boiteux, 2011, pp. 127-140.

PLANO DE AÇÃO CONJUNTO BRASIL – UNIÃO EUROPEIA. Disponible en: http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf.

REGLAMENTO (CEE) Nº 443/92 DEL CONSEJO EUROPEO de 25 de febrero de 1992 relativo a la ayuda financeira y técnica y la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y de Asia. J.O. L nº 52 de 27.02.1992, p. 1.

SILVA, Karine de Souza: “A política de cooperação ao desenvolvimento da União Europeia e suas relações com a América Latina”, en Luis Otávio Pimentel (Org.): **MERCOSUL, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana.** Curitiba, Juruá, 2001, v. 2, pp. 79-88.

SILVA, Karine de Souza (Org.): **MERCOSUL e União Europeia: o estado da arte dos processos de integração regional.** Florianópolis, Modelo, 2010.

_____: **As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional.** Florianópolis, Ed. UFSC/Funjab, 2011.

SILVA, Karine de Souza: **Direito da Comunidade Europeia: fontes, princípios e procedimentos.** Ijuí, Unijuí, 2005.

_____: **Integração regional e Exclusão Social.** 2ed. Curitiba, Juruá, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. IP/11/327. Bruxelas, 18 de março de 2011. “Avanço importante nas negociações entre a UE e o Brasil para a conclusão de um acordo ambicioso no sector da aviação”. Disponible en: http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/brazil_en.htm.

UNIÃO EUROPEIA. IP/11/392. Bruxelas, 1 de abril de 2011. “UE e Brasil lançam diálogo político sobre ensino superior e cultura”. Disponible en:

http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/press_corner/all_news/news/2011/20110404_01_en.htm



ANEXOS

DECLARACIÓN DE SANTIAGO DEL VI FORO EUROLATINOAMERICANO-CARIBEÑO
DE LA SOCIEDAD CIVIL

DECLARACIÓN DE SANTIAGO, I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO CELAC-UE



ANTE LA I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC) Y LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Las organizaciones firmantes, representativas de ONGs, movimientos sociales, asociaciones y redes de la sociedad civil latinoamericana y europea, ante la I Cumbre de Jefes de Estado de la CELAC y la Unión Europea llamamos a hacer un cambio de rumbo hacia una equitativa integración de nuestros pueblos por medio de una mayor justicia e igualdad social, una democracia más sólida y participativa, el respeto integral a los Derechos Humanos, la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de nuestra biodiversidad.

En un momento crítico de la historia de nuestros continentes, constatamos que las soluciones de mercado que se vienen implementando están orientadas a proteger únicamente a los intereses de los grandes capitales. A la vez comprobamos

que nuestros pueblos están reaccionando, protestando y proponiendo. En especial, los más afectados: mujeres, jóvenes, niños y niñas, comunidades afro-descendientes, el mundo de la diversidad sexual, estudiantes, trabajadores, desempleados, desplazados, pueblos indígenas, migrantes y discapacitados, quienes están movilizados a fin de profundizar sus demandas y generando soluciones alternativas y creativas. Mientras los pueblos de Europa se resisten a los intentos de hacerles pagar injustamente los costes de la depresión económica, en América Latina los afectados por el modelo neoliberal y los procesos de mercantilización de los bienes públicos, se rebelan contra los privilegios al sistema financiero que es el causante de la actual crisis. Llamamos a que estas voces sean escuchadas y tomadas en cuenta por los gobiernos en las urgentes decisiones políticas y económicas que se deben tomar frente a la profundización de la actual crisis sistémica.

Desde estas convicciones, demandamos:

1. FORMULAR UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA MUNDIAL QUE RESGUARDE LOS DERECHOS:

- 1.1 Promover tanto en Europa como en América Latina, un debate y un proceso de auditoría ciudadana sobre la deuda pública; renegociar sus términos y condiciones, así como suspender los pagos.
- 1.2 Instaurar un impuesto a las transacciones financieras internacionales, que inhiba la espe-

¹ El VI Foro Eurolatinoamericano Caribeño de la Sociedad Civil tuvo lugar en Santiago de Chile los días 26 y 27 de setiembre de 2012 organizado por la MESA de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y El Caribe y Confederación Europea de ONGs de Emergencia y Desarrollo- CONCORD con el apoyo de la Comisión Europea. Por sexta vez, este Foro creado por iniciativa de ALOP en el año 2002, fue incluido en la agenda de eventos preparatorios de la Cumbre oficial. La presente Declaración de Santiago fue presentada a los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la CELAC y la UE en ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile los días 26 y 27 de enero de 2013.

culación y cuya recaudación se oriente a la promoción del desarrollo sostenible y a cerrar las enormes brechas económicas que caracterizan al actual orden global.

- 1.3** Legislar nacional e internacionalmente para la proscripción total de los paraísos fiscales y de los derivados financieros especulativos. Prohibir a los bancos e instituciones financieras tener sucursales en los centros bancarios extraterritoriales (OFCs). Combatir el secreto bancario y la evasión de capitales. Separar de forma clara e inmediata la banca de inversión y la de ahorro.
- 1.4** Priorizar en América Latina la construcción de una institucionalidad financiera regional. El Consejo de Ministros de Economía de los países fundadores del Banco del Sur debe consolidar la participación de la sociedad civil regional en ese espacio.
- 1.5** Reforzar el multilateralismo y democratizar las Naciones Unidas, incluyendo en su seno todas las otras organizaciones multilaterales globales, con el fin de construir un sistema de instituciones internacionales democrático, coherente, responsable y eficaz.

2. DAR COHERENCIA A LOS MODELOS DE INVERSIONES CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA:

- 2.1** Fortalecer las competencias de los Estados en materia de regulación de las inversiones extranjeras, garantizando su plena soberanía en materia alimentaria y energética. Fortalecer las autoridades nacionales e internacionales sobre la gestión ambiental, de manera tal que sean un efectivo contrapeso a los organismos encargados de la promoción de las inversiones y tengan reales capacidades normativas, presupuestales y políticas, para proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- 2.2** Rediseñar el llamado “Mecanismo de Inversión en América Latina” (MIAL/LAIF), incluyendo mecanismos de participación de la sociedad civil. Incorporar estándares de evaluación de las inversiones que garanticen la protección laboral, medioambiental y la transparencia en la información.
- 2.3** Incorporar mecanismos previos de zonificación ecológica y económica, ordenamiento y gestión territorial; y revisar los estándares

y mecanismos de evaluación de impacto ambiental y social de las inversiones, de tal manera que permitan el control social sobre sus posibles efectos en materia de biodiversidad y medio ambiente, redes de transporte y energía, así como en las poblaciones locales afectadas.

- 2.4** Reforzar las capacidades de los gobiernos sub nacionales para participar en decisiones sobre los grandes proyectos e inversiones que impactan sobre sus territorios y sus poblaciones.
- 2.5** Asegurar que la obligación de la UE de garantizar coherencia entre las políticas de la UE y los objetivos de desarrollo (Coherencia de las Políticas para el Desarrollo - CPD) se aplique a todas las políticas y acuerdos que pudieran afectar el desarrollo de los países latinoamericanos, en particular a la agricultura, el comercio y la energía.
- 2.6** Cumplir de forma estricta el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y hacerlo extensivo a las poblaciones afrodescendientes y a otros afectados, garantizando la inclusión de sus derechos ancestrales y colectivos. Incorporar los mecanismos de consulta para el consentimiento previo, libre e informado de las poblaciones indígenas así como mecanismos adicionales de consulta y consentimiento de todas las poblaciones locales impactadas, en las decisiones sobre las grandes inversiones en infraestructura, energía y actividades extractivas.
- 2.7** Garantizar el acceso al agua como bien común y derecho humano fundamental, estableciendo normas explícitas que impidan su privatización y mercantilización.
- 2.8** Sustituir el modelo extractivista en América Latina, fomentando procesos de diversificación y de integración regional orientados a contener el proceso de re primarización de nuestras economías y la actual dependencia de la exportación de commodities al espacio extra regional.
- 2.9** Promover la transición concertada hacia una matriz energética menos dependiente de la energía fósil, apoyando estrategias de desarrollo de alternativas sostenibles y limpias desde las propias poblaciones y estados de la región.
- 2.10** Renegociar los Acuerdos de Asociación existentes entre la Unión Europea y paí-

ses de América Latina y el Caribe y detener los que están en proceso de ratificación. Rechazar las presiones que se ejercen sobre países para el reinicio de negociaciones (Ecuador y Mercosur). Abrir paso a acuerdos bajo un nuevo marco de equidad, que recojan las aspiraciones de los pueblos de nuestros continentes y sus organizaciones, garantizando su participación plena y vinculante.

- 2.11 Iniciar un diálogo estructurado sobre el impacto de las políticas de criminalización de la producción, transporte, comercio y consumo de drogas, en la perspectiva de reconocer los graves daños secundarios derivados de las actuales políticas de control policial y militar.
- 2.12 Adecuar la política migratoria a los estándares de la legislación internacional humanitaria, garantizando en este ámbito amplia transparencia y capacidad de fiscalización a la sociedad civil bi-regional. Derogar la Directiva Europea de Retorno. Clausurar los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), ya que la irregularidad migratoria no puede conllevar a privación de libertad. Garantizar la atención sanitaria, farmacéutica y socio-sanitaria a los migrantes, sin importar su situación administrativa.

3. FORTALECER Y DEMOCRATIZAR EL DIÁLOGO POLÍTICO BIREGIONAL, INCORPORANDO DE FORMA ACTIVA A LA SOCIEDAD CIVIL.

- 3.1 Instaurar mecanismos de evaluación y seguimiento permanentes, públicos, participativos y vinculantes sobre todos los acuerdos bilaterales, especialmente las asociaciones estratégicas existentes con Brasil y México.
- 3.2 Someter a referéndum vinculante todos los nuevos tratados internacionales y acuerdos de importancia que se adopten en el marco de este diálogo bi-regional.
- 3.3 Institucionalizar mecanismos de participación de los actores sociales tanto en CELAC como en otros mecanismos de integración regional latinoamericana y abrir los espacios de consulta con la sociedad civil en Europa.
- 3.4 Exigir el completo rediseño institucional de la Fundación UE-ALC. La sociedad civil no fue consultada en el diseño de este organismo y hasta ahora no se ha contemplado ningún

tipo de participación social en su gobernanza. Sólo así podrá tener la legitimidad, las competencias y las capacidades para facilitar la participación activa y permanente de la sociedad civil de ambas regiones.

- 3.5 Ampliar el espacio e instancias de participación política de la sociedad civil, guiados de la promoción de las inversiones y tengan reales capacidades normativas, presupuestales y políticas, para proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- 3.6 Adoptar medidas integradas en un plan de acción para asegurar la emancipación de las mujeres, la igualdad de género y la erradicación de cualquier tipo de violencia contra ellas, incluyendo el feminicidio. Para ello cumplir de forma estricta con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belén do Para) y el Convenio Europeo para la Lucha contra la Violencia hacia la Mujer y su Prevención.
- 3.7 Garantizar la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, tanto en las comunidades rurales como urbanas, promoviendo una institucionalidad que permita ejercer una defensoría específica de sus derechos.

4. REVISAR LA COOPERACIÓN OFICIAL AL DESARROLLO GARANTIZANDO SU RECIPROCIDAD, ESTABILIDAD Y PREVISIBILIDAD.

- 4.1 Garantizar que las prioridades de la cooperación al desarrollo en el futuro se basen en las propuestas de la ciudadanía organizada de América Latina y Europa. Evaluar la efectividad de las acciones de cooperación incorporando mecanismos de rendición de cuentas con participación de la sociedad civil respecto a los recursos de cooperación transferidos a los gobiernos nacionales y subnacionales. En especial se debe desligar la cooperación al desarrollo de mecanismos que supongan una mayor deuda a los gobiernos.
- 4.2 Impulsar políticas de diferenciación y de coherencia para el desarrollo: i) revisar los criterios que excluyen a los países de renta media de los recursos financieros de la Cooperación: ii) proponer de mane-

ra concertada con estos países nuevas formas de financiación orientadas a sus problemas de desigualdad y consolidación democrática; iii) explorar prácticas de cooperación triangular entre la UE y los países de la CELAC; iv) definir de manera negociada las metas y objetivos de la cooperación para el desarrollo de la UE; v) garantizar que esta política no se vea socavada por otras políticas, tal como lo establece el Tratado de Lisboa.

- 4.3** Promover garantías en las instancias nacionales, regionales y globales en el sentido que sean inclusivas, representativas y activas a fin de promover: i) la efectividad del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil; ii) la implementación de los Principios de Estambul para la Eficacia de las OSC; iii) garantizar un ambiente habilitante para la sociedad civil, de acuerdo a lo planteado en el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC.

Las organizaciones de la Sociedad Civil europea y latinoamericana y caribeña, consideran que ahora, más que nunca, frente a la urgencia de este momento histórico, la voz de los pueblos se debe atender de forma pronta y activa, ya que constituye una garantía básica de legitimidad social y gobernabilidad democrática a la hora de enfrentar con determinación la crisis sistémica-global que enfrentan nuestros continentes.

**MESA de Articulación de Asociaciones
Nacionales y Redes de ONG de América
Latina y El Caribe**

**Confederación Europea de ONGs de
Emergencia y Desarrollo- CONCORD**

Santiago de Chile, 27 y 28 de septiembre de 2012



DECLARACIÓN DE SANTIAGO, I CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO CELAC-UE, 27 DE ENERO DE 2013

ANEXO II

I. EL NUEVO DIÁLOGO CELAC-UE

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (UE), y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, nos hemos reunido en Santiago de Chile el 26 y 27 de enero de 2013 para renovar y profundizar nuestra Asociación Estratégica en torno al tema “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”.
2. Por primera vez América Latina y el Caribe se reúnen hoy para sostener el diálogo birregional de más alto nivel en el marco de la CELAC, el mecanismo representativo de esta región que promoverá sus intereses y objetivos de integración y desarrollo. Saludamos este avance regional, que da muestras la voluntad política de los países miembros de CELAC de avanzar concertadamente a través del trabajo realizado por la troika de CELAC.
3. Recordamos anteriores cumbres UE-ALC que han servido para fortalecer el diálogo birregional sobre temas de interés común y tomamos nota de la voluntad de CELAC de mantener diálogo con la UE, expresada en sus decisiones a los más altos niveles. Estamos seguros que este nuevo enfoque resultará en una relación aún más equilibrada, eficiente, constructiva y simétrica con complementariedad y solidaridad entre las dos regiones. Reafirmamos la importancia de confiar en un diálogo socialmente constructivo, inclusivo y diverso para lograr los compromisos descritos en esta Declaración.

II. VALORES Y POSICIONES COMUNES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y MULTILATERAL

4. Ratificamos el consenso alcanzado en nuestras anteriores cumbres que han reforzado nuestras posiciones en el ámbito internacional y multilateral, y en este sentido, reafirmamos nuestro compromiso con el multilateralismo.
5. Reafirmamos nuestro compromiso con todos los propósitos y principios consagrados en la carta de las Naciones Unidas. Reafirmamos nuestra decisión de apoyar todos los esfuerzos para defender la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política para abstenerse, en nuestras relaciones internacionales, de la amenaza o uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, de defender la resolución de controversias por medios pacíficos y en conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional.
6. Rechazamos firmemente todas las medidas coercitivas de carácter unilateral con efecto extraterritorial que son contrarias al derecho internacional y las normas comúnmente aceptadas de libre comercio. Estamos de acuerdo en que este tipo de práctica representa una grave amenaza al multilateralismo. En este contexto y con referencia a la resolución de la Asamblea General A/RES/67/4, reafirmamos nuestras posiciones bien conocidas sobre la aplicación de las disposiciones extraterritoriales de la ley Helms-Burton.
7. Reafirmamos nuestro compromiso con la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Reafirmamos nuestra

determinación de cumplir con nuestras obligaciones emanadas de los pactos internacionales de derechos humanos y los convenios que hemos ratificado y nuestro compromiso conforme a las declaraciones que hemos suscrito, para seguir mejorando la cooperación internacional, así como la promoción y protección de derechos humanos en nuestros países. Destacamos el papel central de las Naciones Unidas y la contribución de los órganos de derechos humanos y organizaciones como el Consejo de Derechos Humanos y nos comprometemos a continuar colaborando con el fin de fortalecerlos.

8. Reiteramos que condenamos enérgicamente el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa, dónde y con qué propósitos, y expresamos nuestra determinación de combatir el terrorismo efectivamente en todas sus formas y manifestaciones, en conformidad con la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional, incluyendo los derechos humanos internacionales, y el derecho de refugiados y humanitario.
9. Reafirmamos nuestro compromiso de luchar contra la impunidad, en particular para los delitos más graves según el derecho internacional, en particular aquellos contemplados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI). Su procesamiento debe garantizarse mediante la adopción de medidas a nivel nacional o apropiado y fortaleciendo la cooperación internacional. Invitamos a los países que no son partes a considerar la posibilidad de ratificar o adherirse, según corresponda, al Estatuto de Roma.
10. Reafirmamos nuestro compromiso de adoptar políticas que promuevan el comercio y la inversión entre países de la CELAC y la UE, en el convencimiento que contribuyen a asegurar el desarrollo sustentable y pueden fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo, especialmente de los jóvenes, en ambas regiones. Estas políticas deben basarse en la cooperación y la complementariedad, en la solidaridad y la inclusión social, en la responsabilidad ambiental - teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas-, en la equidad y la igualdad de oportunidades, en beneficios mutuos y teniendo en cuenta, según proceda, los diferentes niveles de desarrollo y las prioridades respectivas de los países de la CELAC y la UE. En este sentido, deben apuntar a facilitar y profundizar, según proceda, acuerdos comerciales, la integración de cadenas productivas, la transferencia de tecnología y a promover la participación de micro, pequeñas y medianas empresas, así como actores locales e indígenas, según

las circunstancias nacionales en el comercio birregional. Reafirmando que el comercio y la inversión promueven el crecimiento económico, reconocemos la importancia de los marcos regulatorios estables y transparentes en ambas regiones y de proporcionar seguridad jurídica para los operadores económicos. Nos comprometemos a mantener un ambiente de negocios favorable para los inversionistas, sin embargo reconociendo el derecho de los países de establecer regulaciones con el fin de cumplir sus objetivos de política nacional en conformidad con sus compromisos y obligaciones internacionales. Asimismo, también es vital que los inversionistas cumplan con la legislación nacional e internacional, en particular, entre otras cosas, en relación a impuestos, transparencia, protección del medio ambiente, seguridad social y trabajo.

11. Reiteramos nuestro compromiso de evitar el proteccionismo en todas sus formas. Seguimos decididos a favorecer un sistema de comercio multilateral abierto y no discriminatorio, basado en reglas y a respetar plenamente sus disciplinas, y reconocemos su contribución en la promoción de la recuperación de la crisis económica y en la promoción del crecimiento y desarrollo en consonancia con el principio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, si procede, tal como se expresó en la Cumbre de Madrid de 2010. En este contexto, estuvimos de acuerdo en la importancia de fortalecer el sistema multilateral de comercio mediante el logro de una conclusión ambiciosa, amplia y equilibrada de la Ronda de Desarrollo de Doha.
12. También expresamos nuestra preocupación por la actual crisis económica y porque la recuperación sigue siendo muy lenta. En este sentido, reiteramos nuestro compromiso de seguir trabajando juntos hacia una nueva arquitectura financiera internacional, según lo acordado en la Cumbre de Madrid de 2010. Esto incluye las reformas ya acordadas. También seguimos comprometidos con la aplicación completa, oportuna y consistente de la agenda internacional de regulación financiera para fortalecer la resiliencia del sistema financiero y reducir los riesgos sistémicos que son clave para una reforma integral del sistema financiero global.
13. Expresamos nuestro compromiso de alcanzar un desarrollo sustentable en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental, en forma integrada y equilibrada. En este sentido, apoyamos todas las iniciativas que implican el fortalecimiento de la cooperación, la transferencia del conocimiento y la preservación y conservación del patrimonio natural y cultural

y la protección de la biodiversidad. También reafirmamos el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales y su responsabilidad de preservar el medio ambiente, de acuerdo con el derecho y principios nacionales e internacionales y en consonancia con la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable Río+20.

14. Acogemos con satisfacción el resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río + 20), celebrada en Río de Janeiro, los días 20-22 de junio de 2012 y la aprobación del documento 'El futuro que queremos' como un paso más hacia el logro del desarrollo sustentable en todas sus dimensiones por todos los países, al tiempo que subrayamos que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío global que enfrenta el mundo hoy y un requisito indispensable para lograr ese desarrollo. Reafirmando el papel de la Asamblea General de la ONU, subrayamos la importancia de un marco institucional fortalecido para el desarrollo sustentable, incluyendo el fortalecimiento del Consejo Económico y Social y el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y asegurar el pronto establecimiento de un Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sustentable. Acordamos trabajar juntos en el logro de la Agenda de Desarrollo de Naciones Unidas en pos de la integración de las tres dimensiones de desarrollo sustentable. En coherencia con e integrado a esta Agenda, esperamos con interés la implementación del mandato de Río+20 para la elaboración de un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) en los foros apropiados, el trabajo del Grupo Abierto de Trabajo sobre ODS y el Comité Intergubernamental sobre una Estrategia de Financiamiento de Desarrollo Sustentable. Concordamos en que el desarrollo de estos objetivos no debe desviar la atención o esfuerzos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
15. Reiteramos nuestra adhesión a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y todos sus principios, incluyendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas. Expresamos nuestra voluntad de adoptar un protocolo, otro instrumento legal o una solución convenida jurídicamente vinculante bajo la CMNUCC para el 2015 y que entre en vigencia y se implemente a partir de 2020, aplicable a todas las partes y guiada por los principios de la CMNUCC, en línea con los resultados de Cancún (2010), Durban (2011) y Doha (2012), con miras a reducir las emisiones de gases con efecto invernadero.

En este sentido, damos la bienvenida a la adopción y reconocemos la importancia de la implementación del segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto y alentamos a incrementar sus niveles de ambición sobre las reducciones de emisiones de Gases con Efecto Invernadero (GEI), de acuerdo con los principios y disposiciones de la CMNUCC y alentamos a los países Anexo 1 de la Convención a unirse al segundo período de compromiso bajo el Protocolo de Kioto en caso de no haberlo hecho.

Damos la bienvenida a la decisión de Doha sobre un plan de trabajo concreto en base a la Plataforma de Durban y tomamos nota del anuncio de una reunión de alto nivel sobre el Cambio Climático en 2014. Además, enfatizamos la importancia de enfrentar las necesidades de adaptación y mitigación de países en vías de desarrollo particularmente vulnerables, incluyendo pequeños estados insulares en vías de desarrollo, además de otros países en vías de desarrollo, a través de la provisión de financiamiento más adecuado y predecible, además del apoyo tecnológico y para la creación de capacidades, de acuerdo al CMNUCC.

16. Tomamos nota de las contribuciones del programa EUrocLIMA. Los participantes en este programa dan la bienvenida a su extensión a una segunda fase, a la cual la región caribeña podría asociarse, en línea con la recientemente adoptada Estrategia UE Caribe.
17. Estamos de acuerdo en que priorizar el desarrollo social, salud, educación y promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, a la vez que se garantiza una sociedad incluyente, justa y equitativa y en condiciones de salud, es esencial para lograr el desarrollo sustentable. Para garantizar la calidad de vida de los pueblos y el medio ambiente en que viven, reiteramos nuestro compromiso de trabajar constantemente para erradicar la pobreza, fomentar la igualdad, en particular la igualdad de género y la inclusión social y para proteger a los grupos más vulnerables, incluyendo a los pueblos indígenas y sus comunidades-, por medio del mejorar las políticas y proporcionar, entre otros, recursos obtenidos adecuadamente de servicios básicos de salud, agua y saneamiento, vivienda, educación, transporte público y energía. Reiteramos el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. Nos comprometemos especialmente a promover programas sociales para la protección de la familia, reconociendo su papel importante en salvaguardar los valores y tradiciones culturales.

También reiteramos nuestro compromiso con las actuales iniciativas para la erradicación del hambre y la pobreza en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la seguridad alimentaria y el acceso a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos para las generaciones presentes y futuras, en consonancia con la declaración de Río + 20 “El futuro que queremos” con respecto a la seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sustentable.

18. El acceso universal y uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) juegan un papel esencial en cuanto a la importancia de la participación de los ciudadanos en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. En este sentido, llamamos a todos los Estados a eliminar las barreras y a reducir la brecha digital y a promover y facilitar el acceso universal a las TIC. Además, recordamos la resolución 20/8 “La promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet” aprobada por consenso por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

III. AVANCES EN EL PROCESO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL

19. Reconocemos los avances logrados en la aplicación de nuestro Plan de Acción birregional y acogemos su profundización a través de la incorporación de nuevos capítulos sobre género e inversión en el Plan de Acción 2013-2015 de la UE-CELAC aprobado hoy aquí en Santiago. Mediante el presente documento acordamos solicitar a nuestros altos funcionarios que, al revisarlo, estudien la posible incorporación de capítulos adicionales que cubran áreas de interés tales como Educación Superior, Seguridad Pública, y Seguridad Alimentaria y Nutrición.

20. Teniendo en cuenta la contribución a la paz que pueden hacer la CELAC y la UE en el ámbito internacional, acordamos explorar juntos formas de fomentar la cooperación para la paz y la solución pacífica de controversias, así como la promoción del desarme y la no proliferación a nivel internacional. En este sentido, vamos a cooperar para lograr el éxito de la Conferencia de Examen del TNP de 2015.

21. Expresamos nuestro apoyo a la conclusión de las negociaciones de un Tratado de Comercio de Armas jurídicamente vinculante a ser aprobado sobre la base de la Resolución 67/234 de la Asamblea General de Naciones Unidas y plenamente coherente con la Carta de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta el legítimo derecho de todos los Estados para

su autodefensa individual o colectiva. Aquellas negociaciones llegarán a término mediante la convocación de una Conferencia de Naciones Unidas final sobre el Tratado de Comercio de Armas a realizarse entre el 18 y 28 de marzo de 2013. El Tratado de Comercio de Armas contribuiría a prevenir y combatir el comercio ilícito de armas y contribuirá a reducir el costo humano del mal regulado comercio internacional de armas convencionales, incluyendo las armas pequeñas, armas ligeras y municiones.

22. Nosotros, CELAC y la UE, celebramos los avances alcanzados desde la Cumbre de Madrid, las relaciones entre los países individuales y subregiones de la CELAC y la UE, en particular con respecto a:

- La firma y los procesos de ratificación respectivos que conduzcan a la inminente aplicación provisoria del Acuerdo de Libre Comercio de largo alcance entre la UE y Colombia y Perú;
- La firma y los procesos de ratificación respectivos que conducirán a una aplicación provisional del Acuerdo de Asociación integral de UE-América Central;
- El apoyo a la Estrategia de Seguridad Regional de América Central y su implementación;
- La negociación de un Acuerdo de Cooperación Cultural entre la UE-Colombia y Perú;
- Negociaciones continuadas para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur;
- La celebración en noviembre de 2012 de una reunión del más alto nivel entre la UE y Chile y el acuerdo en estas reuniones para explorar las opciones para modernizar el Acuerdo de Asociación después de 10 años de asociación;
- La extensión de un Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica y el acuerdo para explorar opciones para una actualización integral del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México.
- La VI Cumbre UE-Brasil, celebrada en Brasilia el 24 de enero de 2013, reflejó la madurez del diálogo bilateral y la profundización de la alianza estratégica establecida en 2007.
- La conclusión de las negociaciones y aprobación de la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE y el establecimiento del

- Mecanismo de Inversión del Caribe para apoyar las inversiones en el Caribe;
- La conclusión del proceso de ratificación del Acuerdo CAN-UE sobre Diálogo Político Y Cooperación y la Declaración Conjunta aprobada en la XI Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas CAN-UE, celebrada en Quito el 30 y 31 de octubre de 2012.
23. Tomamos nota del pionero papel desempeñado por el Parlamento Europeo y Latinoamericano para apoyar la asociación estratégica birregional y también de las propuestas de la última Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat).
24. También tomamos nota de la I Cumbre Judicial CELAC-UE celebrada en Santiago los días 10 y 11 de enero de 2013 con el objetivo de establecer el foro birregional para analizar “Principios compartidos en asuntos de cooperación judicial internacional”, a fin de mejorar el diálogo entre las instituciones judiciales de nuestros países.
25. Reconocemos que nuestra Asociación Estratégica es aún más relevante en tiempos de crisis económica y financiera y complejidades sociales cuando nuestros pueblos exigen formas más inclusivas de participación para satisfacer sus necesidades básicas de desarrollo y para lograr el desarrollo sustentable. Tomamos nota de las conclusiones de los foros preparatorios de CELAC-UE, que proporcionan valiosas contribuciones para mejorar nuestra Asociación Estratégica, y acogemos los esfuerzos de la Cumbre de Santiago para facilitar aún más los canales entre los gobiernos y sus respectivas sociedades civiles. Reconocemos la importancia de aplicar el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 en la Cumbre de la Tierra y reiteramos la importancia de impulsar iniciativas en esta materia. Reconocemos las reuniones de la Sociedad Civil Organizada de UE-CELAC, los Sindicatos y la Sociedad Civil que se realizaron en Santiago durante el 2012 para la preparación de esta Cumbre.
26. Saludamos el establecimiento en Hamburgo de la Fundación de UE-LAC, la cual, en su formato transitorio como fundación bajo la ley alemana, ha comenzado a servir como una herramienta útil para el fortalecimiento de nuestra asociación birregional y un medio para impulsar el debate sobre estrategias y acciones comunes, así como para mejorar su visibilidad. También acogemos la participación de la CEPAL, FUNGLODE, Institut des Amériques y la región de Lombardía como socios estratégicos de la Fundación.
- Hacemos un llamamiento para la pronta conclusión de las negociaciones para un acuerdo internacional constitutivo para elevar la Fundación a una organización internacional de carácter intergubernamental, sujeta derecho internacional público.
27. Reconocemos la necesidad de fortalecer la cooperación birregional y de mejorar la coherencia y efectividad de nuestras políticas de cooperación de desarrollo, incluyendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Reiteramos nuestro compromiso de prestar especial atención a las vulnerabilidades de los países menos desarrollados, los países en desarrollo sin litoral y pequeños estados insulares en desarrollo. En este sentido, recordamos el compromiso de la UE para lograr su objetivo colectivo de proporción AOD/RNB de 0,7% en 2015, según el Consenso de Monterrey y las Declaraciones de las Cumbres de Madrid y Viena. Reafirmamos nuestro compromiso de seguir cooperando con los países de ingresos medianos de CELAC teniendo en cuenta sus diferentes niveles de desarrollo y hacia el diálogo para definir y acordar la forma más adecuada de cooperación para el futuro.
28. Hacemos hincapié en la importancia de la cooperación triangular, sur-sur y otras modalidades y mecanismos de cooperación. Además, destacamos la importancia de la cooperación para el desarrollo de capacidades y mayor participación de las comunidades locales e indígenas, así como las empresas, e instituciones de educación superior e institutos de investigación para el desarrollo de iniciativas que apoyen, entre otros, el conocimiento de alta calidad, el emprendimiento y la innovación en pos del desarrollo sustentable. En conformidad con los acuerdos alcanzados en esta Cumbre, esperamos que el próximo ciclo de programación de cooperación (2014-2020) tome en consideración las prioridades de los Estados de la CELAC y otorgue preferencia a proyectos que aborden las tres dimensiones del desarrollo sustentable. Reafirmamos la importancia de los programas de cooperación regionales que apoyan el desarrollo sustentable.
29. Felicitamos los avances en la adopción de una hoja de ruta para la implementación de la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación para contribuir a un nuevo dinamismo en la construcción del Área de Conocimiento de la UE-CELAC. Acogemos con beneplácito los objetivos comunes y actividades conjuntas identificadas por los grupos de trabajo pertinentes y alentamos los esfuerzos para su pronta implementación. En este contexto, apoyamos el compromiso expresado por la

reunión de noviembre de 2012 de las agencias de financiamiento de la investigación e innovación en ambas regiones para fomentar la movilización conjunta de distintos instrumentos de cooperación en formas flexibles. También reconocemos la importante contribución de los programas de educación superior para la cooperación académica y estudiantes internacionales, y la movilidad del personal académico e investigadores entre nuestras regiones. Creemos firmemente en la importancia de las inversiones en el campo de la educación superior, investigación e innovación para promover el crecimiento, empleo y desarrollo sustentable. En este contexto, tomamos nota de la I Cumbre Académica celebrada en Santiago los días 22 y 23 de enero de 2013. Además, reiteramos la importancia de mejorar la interconectividad regional directa de banda ancha, especialmente con miras a facilitar el intercambio académico y de conocimiento entre grupos e instituciones de investigación en ambas regiones.

30. Recordando los compromisos asumidos por nosotros en las Cumbres de Lima y Madrid, apoyamos el continuo fortalecimiento del Diálogo Estructurado CELAC-UE sobre Migraciones incluyendo la identificación de acciones conjuntas sobre materias específicas que apuntan a mejorar la movilidad humana birregional garantizando el pleno respeto y protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Reconociendo los cambios en los flujos de migración entre nuestras regiones, decidimos estudiar las rutas migratorias entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea y tomamos nota del primer Compendio Estadístico sobre Migración de la CELAC-UE como una valiosa fuente de información para formular políticas públicas basadas en el conocimiento cualitativo y cuantitativo de las tendencias de migración birregional. En este sentido, también tomamos nota del reciente estudio de la UE sobre esta materia. Además, es urgente abordar los crecientes desplazamientos de población debido al cambio climático y los desastres naturales en países en desarrollo, especialmente en los pequeños Estados insulares y en Estados con ecosistemas de alta montaña, así como otros Estados altamente vulnerables. Destacamos la importancia de la integración y la lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia.
31. Nos comprometemos a trabajar juntos para organizar mejor la migración regular y para abordar la migración irregular. También estamos comprometidos a prevenir y combatir el contrabando de migrantes y la trata de seres humanos, así como a prestar asistencia a las víctimas.

32. En cuanto a sistemas de seguridad social en la UE y la CELAC, expresamos nuestra voluntad de intercambiar experiencias y mejores prácticas y explorar posibilidades de cooperación birregional, incluyendo el establecimiento de acuerdos bilaterales de seguridad social entre países CELAC y Estados miembros de la UE que deseen hacerlo individualmente, respetando las legislaciones nacionales y acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social existentes entre los Estados CELAC-UE, como la Convención de Seguridad Social de Iberoamérica.
33. Ratificamos nuestra firme decisión de proteger y fomentar la seguridad de los trabajadores y la salud en ambas regiones y nos comprometemos a desarrollar una “Hoja de Ruta CELAC-UE sobre Seguridad y Salud en el Trabajo”, en línea con los correspondientes principios consagrados en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.
34. Reconocemos que las actividades delictivas transnacionales organizadas pueden socavar las economías legítimas y, en algunos casos, poner en peligro la estabilidad y la seguridad de los Estados, debilitar el imperio de la ley, los sistemas de gobernabilidad, las economías nacionales y su desarrollo y los derechos humanos. En este sentido, nos comprometemos a continuar implementando, según corresponda, acciones concretas, encaminadas a fortalecer, entre otras cosas, la cooperación en la aplicación de la ley, la asistencia judicial recíproca, la inteligencia fronteriza compartida, con el fin de dismantelar las organizaciones criminales, todo dentro del pleno respeto de los derechos humanos y derecho internacional.
35. Acordamos fortalecer el Mecanismo de Coordinación y Cooperación sobre Drogas entre la CELAC-UE, y fomentar la plena implementación de la Declaración emitida en la XIV Reunión birregional de Alto Nivel. Nos comprometemos a un diálogo y cooperación continuados con miras a establecer metas medibles para reducir el impacto del problema mundial de drogas, incluyendo, entre otros, el fortalecimiento de mecanismos de intercambio de información con respecto a la reducción de la oferta y la demanda; el diálogo continuo y medidas relacionadas con el desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo como una marca global de productos procedentes de programas de desarrollo alternativo según normas de la OMC; estrategias para abordar la prevención, la intervención temprana, tratamiento, rehabilitación, reinserción social y la reducción de las consecuencias y consecuencias sociales negativas del abuso de

drogas; creación de capacidades y otra cooperación pertinente en los campos de aplicación de la ley; y, según corresponda, cooperación triangular y Sur-Sur. Estos esfuerzos deben basarse en un enfoque integral y equilibrado para abordar la demanda de drogas y reducción de la oferta de drogas, bajo el principio de responsabilidad común y compartida y el respeto de los derechos humanos y derecho internacional.

36. Acogemos la celebración, a inicios de 2016, de una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, según lo acordado en la resolución de la Asamblea General A/RES/67/157 para examinar el avance en la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional hacia una Estrategia Equilibrada e Integrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, incluida una evaluación de los logros y desafíos en la lucha contra el problema de las drogas, en el marco de los tres instrumentos de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes de Naciones Unidas. En este sentido, apoyamos un debate para incluir posibles respuestas para mejorar la efectividad de las estrategias e instrumentos disponibles para que la comunidad internacional pueda enfrentar de manera integral y equilibrada los desafíos y las consecuencias que plantea el Problema Mundial de las Drogas bajo el principio de responsabilidad común y compartida. También nos comprometemos a identificar las estrategias más efectivas para enfrentar el Problema Mundial de Drogas en todas sus dimensiones. Teniendo esto en cuenta, las iniciativas y estudios que se están desarrollando en la región de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y la participación de ambas regiones en este proceso, pueden entregar una contribución de gran valor al debate regional y global sobre el problema mundial de las drogas.
37. Reconocemos que la corrupción puede socavar las instituciones democráticas, afectar el desarrollo económico y contribuir a la inestabilidad gubernamental. Nos comprometemos a promover la lucha contra la corrupción, fraude y conductas no éticas, en particular soborno de funcionarios públicos en las transacciones comerciales internacionales en nuestros países. Al mismo tiempo, reconocemos asimismo que el fortalecimiento de las instituciones contribuye a la lucha contra la corrupción. También reafirmamos nuestro compromiso con la implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, para mejorar los mecanismos de cooperación de recuperación

de activos y a promover la adhesión a los principios de responsabilidad social corporativa.

38. Acogemos con satisfacción la creación de un diálogo birregional en materia de género a ser inaugurado en una reunión de alto nivel dedicada y coincidimos que la inclusión de esta perspectiva en la asociación CELAC-UE fortalecerá la igualdad de género, la democracia y fomentará sociedades justas e igualitarias. Reafirmamos la necesidad de incrementar el empoderamiento de la mujer mediante el fortalecimiento de su participación y liderazgo político, autonomía económica y participación igualitaria y equilibrada en la fuerza de trabajo, y reiteramos nuestro firme compromiso de erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y asesinatos de género que son su manifestación más seria. Apoyamos las medidas adoptadas por los Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil para luchar contra este crimen horrendo. También expresamos nuestro compromiso de promover el reconocimiento del trabajo de la mujer rural y su importante contribución al desarrollo sustentable.

IV. ALIANZA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE: PROMOCIÓN DE INVERSIONES DE CALIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL

39. Creemos que el tema de esta Cumbre es una guía para lograr un crecimiento económico sostenido, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y promoviendo la inclusión y equidad social. Las inversiones, cuando están alineadas con la ley y tomando en cuenta las estrategias de desarrollo nacionales y políticas, pueden jugar un papel clave para fomentar el desarrollo y crear trabajos decentes y dignos con inclusión social. Las inversiones deben apuntar a proporcionar efectos secundarios positivos en otros sectores, responsabilidad social y ambiental y contribuir al desarrollo de las comunidades locales y pueblos indígenas. El desarrollo sustentable representa las necesidades y complementariedades de ambas regiones y es un sello distintivo de la Alianza Estratégica CELAC-UE. Por lo tanto, apoyamos las inversiones productivas que cumplan plenamente e integren las dimensiones económicas, sociales y ambientales de desarrollo sustentable.
40. Afirmamos que hay distintos enfoques, visiones, modelos y herramientas disponibles para cada país, de acuerdo con sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarro-

llo sustentable en sus tres dimensiones, lo cual es nuestra meta más amplia. En este sentido, consideramos la economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sustentable como una de las herramientas importantes para lograr el desarrollo sustentable y que podría proporcionar opciones para la formulación de políticas, pero no debe ser un conjunto rígido de reglas. Hacemos hincapié en que debe contribuir a la erradicación de la pobreza, así como el crecimiento económico sostenido, mejorando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y la creación de oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo el buen funcionamiento de los ecosistemas de la Tierra.¹

41. Reconocemos que el logro del desarrollo sustentable requiere cooperación para aprovechar la complementariedad de ambas regiones. Por lo tanto, nos esforzamos para promover mayores y diversificadas inversiones birregionales de Calidad Social y Ambiental en consonancia con el desarrollo sustentable y con responsabilidad social, proporcionando condiciones estables para la creación de nuevas empresas. Apoyamos inversiones que respetan el derecho nacional e internacional, que son productivas, generan valor agregado, promueven la inclusión social, son ambientalmente sanos y están en armonía con la naturaleza, estimulan la innovación, el emprendimiento, una mayor articulación con las PYMES, la transferencia de tecnología, la creación de empleo de mejor calidad, la formación de capital humano y capacitación permanente para facilitar la transición al mercado de trabajo, con especial atención a las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables. Las prácticas empresariales socialmente responsables – incluyendo el cuidado ambiental – crean relaciones positivas entre productores, trabajadores y consumidores y para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, como se indica en la Declaración Río + 20 “El futuro que queremos”. Reconocemos y fomentamos la participación activa del sector privado en programas de responsabilidad social corporativa. Además, promovemos el respeto de los principios internacionales reconocidos, buenas prácticas y directrices sobre responsabilidad social corporativa, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las pequeñas y medianas empresas y de los países en desarrollo, en particular para el desarrollo de capacidades. Para ello, invitamos a los Altos Funcionarios a organizar un seminario de UE-CELAC.
42. Reconocemos que el planeta tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que la “madre tierra” es una expresión común en varios países y regiones y tenemos en cuenta que algunos países reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sustentable. Estamos convencidos que para lograr un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la armonía con la naturaleza.
43. Reconocemos que los cambios fundamentales en las maneras que las sociedades consumen y producen son indispensables para lograr el desarrollo sustentable global y subrayar la importancia de fortalecer la capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades más sustentables de consumo y producción. En este sentido, recordamos la adopción en Río + 20 del marco decenal de programas sobre patrones de producción y consumo sustentables. Ambas regiones trabajarán en conjunto para encontrar bases comunes para el desarrollo sustentable en áreas tales como la creación de capacidades nacionales, soluciones innovadoras, transferencia y adaptación de tecnologías ecológicamente sanas de última generación en armonía con la naturaleza, en el contexto de las necesidades y capacidades de cada país.
44. Reconocemos el papel estratégico de la energía para el desarrollo sustentable, con énfasis en el intercambio de energía, aumentando los niveles de suministro y acceso a la energía, con especial atención a los grupos más vulnerables, la confiabilidad y la calidad. Apoyamos las inversiones productivas que aumentan la participación y el crecimiento sostenido de fuentes de energía renovable en las redes nacionales y regionales de energía, de acuerdo a las visiones de desarrollo y políticas, necesidades, condiciones y recursos de cada país, así como las inversiones que proporcionan transferencia de tecnología y mejoran la eficiencia energética y ahorro de energía.
45. Con el propósito de fortalecer la Asociación Estratégica birregional y reconociendo el deber de los Estados de tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el bien común de sus sociedades, priorizando a los grupos más vulnerables, destacamos la importancia de trabajar juntos para promover las inversiones que apoyan el uso sustentable y racional de los recursos naturales, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico y social y de mantener un clima favorable de inversiones, con seguridad jurídica y respeto del derecho

¹ Estado Plurinacional de Bolivia formula reserva a este párrafo.

nacional e internacional, teniendo en cuenta el principio de complementariedad basado en intereses comunes y esfuerzos similares desarrollados a nivel multilateral. En este sentido, destacamos la importancia de un marco normativo estable y transparente que proporcione seguridad a los inversionistas, pero al mismo tiempo reconozca el derecho soberano de los Estados a regular. Fomentamos iniciativas que planteen Planes de Acción nacionales, subregionales o regionales que favorezcan a las empresas micro, pequeñas y medianas, teniendo en cuenta su papel central en la economía y como fuente de innovación y empleo, Responsabilidad Social Corporativa y buenas prácticas en términos de innovación y emprendimiento, en línea con la ley, las políticas y estrategias de desarrollo nacionales. Acogemos la realización de la Reunión CELAC-UE Ministros de Economía en Puerto Varas, Chile, y las conclusiones de la Presidencia.

46. Promovemos el fortalecimiento del Mecanismo de Inversión para América Latina, para mejorar la integración, infraestructuras de transporte y energía, eficiencia energética, energías renovables, redes de comunicación sustentables y para promover el desarrollo sustentable a través de los servicios sociales fortalecidos y un mayor apoyo a las PYMES. Apoyamos que el Mecanismo tome debida cuenta de las tres dimensiones de desarrollo sustentable en sus proyectos, y reconocemos su papel en cuanto a transferencia de tecnología y conocimiento. También felicitamos la creación del Mecanismo de Inversión para el Caribe y alentamos su rápida aplicación.
47. Estamos de acuerdo en celebrar la próxima Cumbre de la CELAC-UE en Bruselas en el año 2015.
48. Felicitamos a Chile por la organización de esta Cumbre, que ha enriquecido la agenda birregional y fue decisiva para el logro de un sustancial avance.



- ACM:** Acuerdo Comercial Multipartes
- ACP:** Países del África, el Caribe y el Pacífico (en la nomenclatura de la UE)
- AdA:** Acuerdo de Asociación
- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
- AFD:** Agencia Francesa de Desarrollo
- AG:** Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la UE (conocido como Acuerdo Global México-UE)
- AL:** América Latina
- ALADI:** Asociación Latinoamericana de Integración
- ALC:** América Latina y El Caribe
- AL-INVEST:** Programa de Cooperación de la CE con AL para la internacionalización de las PyMES
- ALOP:** Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.
- AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo
- APRIS:** Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones
- APRODEV:** Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe
- BCIE:** Banco Centroamericano de Integración Económica
- BEI:** Banco Europeo de Inversión
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BM:** Banco Mundial
- BNDES:** Banco Nacional de Desarrollo Económico, Brasil
- CAF:** Corporación Andina de Fomento
- CAN:** Comunidad Andina de Naciones
- CE:** Comunidad Europea
- CEE:** Comunidad Económica Europea
- CIDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos
- CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CEMEX:** Cementos Mexicanos. S.A.B. de C.V.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y El Caribe de Naciones Unidas
- CIADI:** Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
- ETN:** Empresa Trans-Nacional
- EU/UE:** European Union/Unión Europea
- EuroLat:** Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
- FIG:** Financial Institutional Group
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- GATT:** Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
- ICD:** Instrumento de Cooperación para el Desarrollo de la UE
- IED:** Inversión Extranjera Directa
- IFD:** Instituciones Financieras de Desarrollo
- IFI:** Instituciones Financieras Internacionales
- KfW:** Kreditanstalt für Wiederaufbau
- LAIF/MIAL:** Latin America Investment Facility / Mecanismo de Inversión en América Latina
- LGBF:** Mecanismos mixtos de asociación público-privada (en Inglés)
- MERCOSUR:** Mercado Común del Sur
- MPyMES:** Micro, pequeñas y medianas empresas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de Estados Americanos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PAN: Panel de Alto Nivel sobre medioambiente del BID

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PRM: País de Renta Media

RSC: Responsabilidad Social Corporativa

PETROBRAS: Petróleo Brasileiro S.A.

PDVESA: Petróleos de Venezuela S.A.

PIB: Producto Interior Bruto

PNB: Producto Nacional Bruto

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

SGP: Sistema Generalizado de Preferencias (comerciales)

TBI: Tratado Bilateral de Inversión

TLC: Tratado de Libre Comercio

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TLCUEM: Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

USAID: US Agency for International Development

YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Argentina



