



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



**FLACSO**  
Secretaría General



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



**aecid**

# El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial

## Aportes de un debate en curso

Adrián Bonilla  
María Salvadora Ortiz  
(Compiladores)



**XXIII CUMBRE  
IBEROAMERICANA**  
PANAMÁ 2013



**BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA**

327

P214p El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial : aportes de un debate en curso / Adrián Bonilla, comp. ; María Salvadora Ortiz, comp. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2013.  
305 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-260-0

1.Comunidad Iberoamericana. 2. América Latina – Relaciones exteriores. 3. América Latina – Relaciones internacionales. 4. Política económica. 5. Política social. I. Bonilla, Adrián, comp. II. Ortiz, María Salvadora, comp. III.Título

### **Créditos**

Transcripción, corrección filológica y de estilo: Rodrigo Soto.

Colaboradora en la edición: Mercedes Vázquez Bello, Consultora PNUD-SEGIB.

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Julio 2013.

## ÍNDICE

### **PALABRAS DE BIENVENIDA**

*Enrique V. Iglesias* ..... 7

### **LOS RETOS ESTRUCTURALES DE AMÉRICA LATINA**

*Adrián Bonilla*..... 11

### **INTRODUCCIÓN**

*María Salvadora Ortiz* ..... 17

### **LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS FRENTE A UN MUNDO GLOBALIZADO E INTERDEPENDIENTE**

*Fernando Núñez Fábrega* ..... 21

## **PARTE I.**

### **LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL**

#### **CAPITULO I:**

#### **El papel político de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**

Nuevo contexto global y nuevo mapa político latinoamericano

*Francisco Rojas Aravena* ..... 27

Reinvención iberoamericana

*Federico Reyes-Heroles*..... 45

La Comunidad Iberoamericana como bloque de incidencia en los organismos  
multilaterales y ante instancias regionales

*Nicolás Ardito Barletta* ..... 53

Una apuesta por el multilateralismo

*Jorge Taiana*..... 63

Repensar el sentido de lo iberoamericano

*Antonio Romero Gómez*..... 69

Iberoamérica y la triangulación entre Europa y Asia

*Guillermo Mariscal Anaya* ..... 77

## **CAPITULO II:**

### **El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**

Invitación al debate <i>Enrique V. Iglesias</i> .....	83
El ascenso del sur <i>Rebeca Grynspan</i> .....	85
Un potencial desconocido e incalculable <i>Eduardo Stein</i> .....	95
El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial <i>Hernando Gómez Buendía</i> .....	101
La juventud, oportunidad y desafío <i>Marcela Suazo</i> .....	115
El debate sobre las clases medias (comentarios) <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	125

## **CAPITULO III:**

### **El papel económico de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**

Diez años de crecimiento en América Latina <i>Rafael Pampillón Olmedo</i> .....	133
Un diagnóstico y una propuesta de cooperación económica para la Comunidad Iberoamericana <i>José Antonio Ocampo</i> .....	137
Los costos de la burocracia <i>Alberto Alemán Zubieta</i> .....	147
Una agenda de competitividad para América Latina <i>Javier Quintana Navio</i> .....	151
El espacio iberoamericano y la libre movilidad de las personas <i>Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari</i> .....	157

## **CAPITULO IV:**

### **El papel cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**

Invitación a un debate <i>Eduardo Nivón</i> .....	163
El espacio cultural iberoamericano <i>Jesús Prieto de Pedro</i> .....	165
Para una cultura iberoamericana <i>Juca Ferreira</i> .....	177
La cultura como dimensión de la política <i>Mónica Guariglio</i> .....	183
<b>CONCLUSIONES</b> <i>Enrique V. Iglesias</i> .....	191

## **PARTE II.**

### **LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A LA LUZ DE LA I CUMBRE UE-CELAC**

Las relaciones Unión Europa- América Latina y el Caribe en el marco de la reciente I Cumbre UE-CELAC: Aportes desde la FLACSO <i>Isabel Álvarez Echandi</i> .....	197
La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020 <i>Ricardo Herrera</i> .....	201
Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: situación y desafíos <i>José Durán Lima y Roberto Urmeneta</i> .....	235
Migraciones entre América Latina y la Unión Europea. Transformaciones socioeconómicas y políticas migratorias en el contexto de recepción <i>Sandra Gil Araujo</i> .....	265
<b>RELACIÓN DE AUTORES</b> .....	291

## UN DIAGNÓSTICO Y UNA PROPUESTA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA PARA LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

José Antonio Ocampo <sup>57</sup>

El comportamiento de la economía latinoamericana durante la crisis mundial del último lustro tiene muchos elementos favorables. Ningún país experimentó una crisis financiera, externa o interna. En el primer caso, la explicación básica es la conjunción de la reducción sustancial de los coeficientes de endeudamiento externo durante el auge de 2003-08, la acumulación de reservas internacionales y el desarrollo cada vez mayor de mercados internos de bonos de deuda pública. En el segundo caso, la mejor regulación y supervisión prudencial, que se adoptó en gran medida después de nuestras propias crisis, es la explicación más importante.

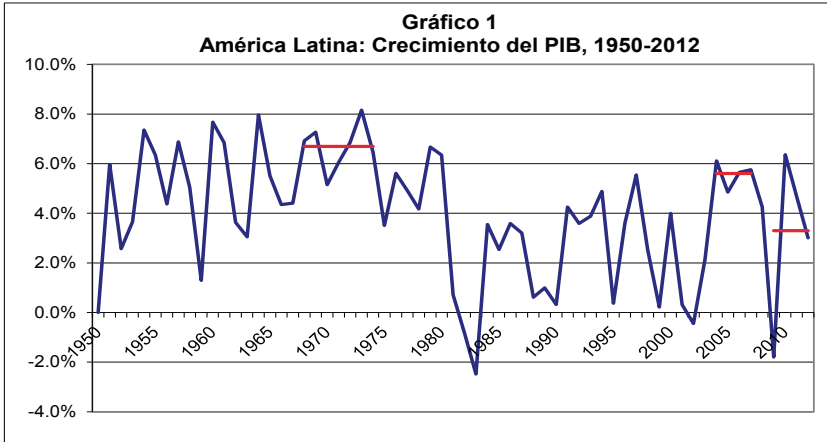
En todo caso, la crisis golpeó en forma generalizada a América Latina. De hecho, la recesión de 2009 es la peor que ha vivido la región desde 1983 (véase al respecto el Gráfico 1) y todos los países experimentaron ya sea una recesión o una desaceleración fuerte. La recuperación fue, sin embargo, rápida y vigorosa, por una mezcla de buenas políticas y buena suerte. En término de buenas políticas, una parte importante de economías de la región pudo adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, en promedio más monetarias que fiscales, gracias especialmente a la mejora en las hojas de balance externo (menos deuda, más reservas internacionales) durante los años del auge.

La buena suerte se refiere a la combinación de dos factores favorables. El primero, que benefició a toda la región, fue la recuperación muy temprana del acceso al financiamiento externo en condiciones favorables, gracias a las masivas políticas de estabilización adoptadas por los países desarrollados; esto implicó que, en términos de acceso al mercado de capitales internacionales, la crisis duró algo menos de un año vs. seis años en el caso de la crisis de los mercados emergentes que se inició en Asia Oriental en 1997. El segundo fue la recuperación muy rápida de los precios de productos básicos, a niveles excepcionales que acumulan ya casi una década. Como este segundo factor be-

---

57 Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos y miembro del Comité de Asuntos Globales de la Universidad de Columbia. Previamente Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda de Colombia.

nefició ante todo a Sudamérica, esta es la región que, en promedio, ha tenido el mejor comportamiento de la región, con algunas excepciones tanto en Sudamérica (Venezuela) como en la parte norte de la región (Panamá, República Dominicana y Costa Rica).



Fuente: CEPAL

La situación de España y Portugal es, por supuesto, muy diferente. Ambas economías han experimentado una doble recesión y su crecimiento para el conjunto del período 2007-12 ha sido negativo: una contracción del 1,0% anual en el caso de España y del 1,3% en el de Portugal, según datos del FMI. Debido al lustro ya perdido y a la expectativa de una nueva recesión en 2013, ambas economías están ya condenadas a una década perdida. Una parte del problema reside en los desequilibrios previos acumulados, que se reflejan en particular en los saldos de la cuenta corriente de la balanza de pagos (que equivale, como se sabe, a la diferencia entre el ahorro y la inversión internos, o entre el ingreso y el gasto agregados), así como en desequilibrios sectoriales específicos (la sobre-expansión de la industria de construcción en España). Sin embargo, la causa básica ha sido la forma inadecuada como la Eurozona ha manejado su crisis: un retorno excesivamente temprano a políticas de austeridad fiscal, la renuencia del Banco Central Europeo a adoptar una política abiertamente expansiva hasta fines de 2011 (incluso una atípica reversión temprana de la política previa de expansión durante ese año) y, sobre todo, la forma fuertemente

asimétrica como se ha dado el ajuste, que ha forzado a los países de la periferia a severos recortes fiscales y salariales, al tiempo que no se adoptan medidas de expansión fiscal y aumentos más rápidos de los salarios en las economías con mayores fortalezas en la Eurozona, en especial en Alemania.

Dentro de este patrón, ambos países han tenido un ajuste externo importante. En España, el déficit en cuenta corriente ha disminuido en 8 puntos del PIB desde 2007 y en Portugal de casi 10 puntos desde 2008 según el FMI. El ajuste español es, sin embargo, mucho más favorable, porque se ha dado con una fuerte expansión exportadora a países externos a la eurozona. En efecto, desde 2009, dichas exportaciones han aumentado a un ritmo anual del 17,4% y las exportaciones a la Unión Europea un 4,3% (estas últimas gracias al crecimiento en 2010 y 2011, ya que muestran una pequeña caída en 2012), según la información estadística del gobierno español. <sup>□</sup> Este hecho, conjuntamente con la reducción de importaciones, ha atenuado la recesión, agregando de hecho 1,5 puntos de crecimiento económico. Así, mientras la demanda agregada interna se ha reducido al 2,2% anual entre 2009 y 2012, el PIB ha caído al 0,7%. Esto es consistente, a su vez, con la fuerte disminución en los costos laborales unitarios en España (devaluación interna, como se ha venido a denominar), que ha sido la segunda más fuerte en la Eurozona después de Irlanda, según los datos de la Comisión Europea; Portugal también muestra una mejora en este indicador de competitividad, pero mucho más modesta.

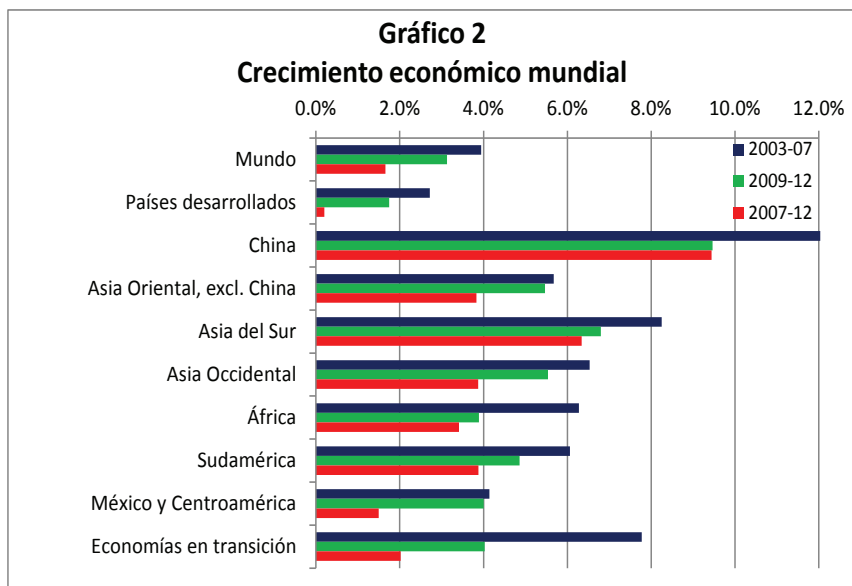
Cuadro 1			
Crecimiento del PIB: dinámica y volatilidad			
Promedio ponderado	Crecimiento	Desviación estándar	Coefficiente de variación
1950-1980	5.5%	1.7%	0.31
1990-2012	3.3%	2.4%	0.71
Promedio simple			
1950-1980	5.0%	1.1%	0.21
1990-2011	4.0%	1.9%	0.49

Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL, Excluye a Cuba y Haití.



Cabe anotar que los resultados positivos de los últimos años deben mirarse con algún grado de prudencia en el caso latinoamericano. En efecto, como lo muestra el Gráfico 1, el crecimiento para el conjunto del período 2007-12 ha sido de solo el 3,3% anual. Este registro es similar al que ha tenido la región desde 1990, como lo muestra el Cuadro 1, y puede considerarse llanamente como mediocre para una región que alcanzó ritmos del 5,5% anual entre 1945 y 1980. Además, el crecimiento económico ha sido mucho más volátil que en el pasado, como lo muestra igualmente el Cuadro 1, indicando que en esta dimensión de la estabilidad macroeconómica (la estabilidad real) hemos logrado mucho menos que en materia de estabilidad de precios o financiera.

La observación sobre los lentos ritmos de crecimiento es consistente con los bajos ritmos de aumento de la productividad a partir de 1990 vs. los alcanzados entre 1945 y 1980, que reflejan no tanto la falta de modernización de las empresas líderes (que ha sido, de hecho, un fenómeno muy positivo y se expresa en la expansión internacional de las empresas líderes de la región, las llamadas translatinas) sino la creciente participación de actividades económicas de baja productividad (informales). Es consistente, además, con la observación de que México y Centroamérica (y en especial México) fue la región de menor ritmo de crecimiento en el mundo de las economías emergentes y en desarrollo durante el auge de 2003-07 y, conjuntamente con las economías en transición, igualmente la menos dinámica en 2007-12 (Gráfico 2). La región sudamericana ha sido más dinámica en ambos períodos, pero aun así mucho menos que Asia Oriental o del Sur.



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

Hay, sin duda, muchas explicaciones de este resultado, pero aquí quiero resaltar dos. La primera es el problema de calidad en los sistemas educativos que resultan de la comparación de los resultados de las pruebas Pisa que realiza la OCDE, que muestran los fuertes problemas que aquejan a todos los países latinoamericanos donde se realizan dichas pruebas. La segunda es el rezago tecnológico acumulado en las últimas décadas como resultado de la relativa ausencia o debilidad de políticas de desarrollo productivo y, especialmente, de políticas de ciencia y tecnología ambiciosas.

El Cuadro 2 muestra tres indicadores de rezago tecnológico de América Latina, según estimaciones de investigadores de la CEPAL. Los tres comparan a la región con tres grupos de referencia: las principales economías industrializadas, los países desarrollados intensivos en recursos naturales (quizás el punto de referencia competitiva más importante para Sudamérica) y las economías asiáticas en desarrollo. Los resultados son desastrosos. En dos indicadores, la región muestra un rezago notorio (la importancia relativa de las industrias intensivas en ingeniería y los gastos en investigación y desarrollo) y en el otro

(patentes por millón de habitantes) está prácticamente ausente del escenario mundial. Este rezago tecnológico es, sin duda, la causa básica de la incapacidad de las economías latinoamericanas de sobrepasar su condición de “clase media del mundo”, lo que en algunos debates se ha venido a llamar la “trampa de renta media” (aunque mi explicación de ello es el rezago tecnológico, no los altos salarios, como lo señalan las versiones más ortodoxas de dicha “trampa”).

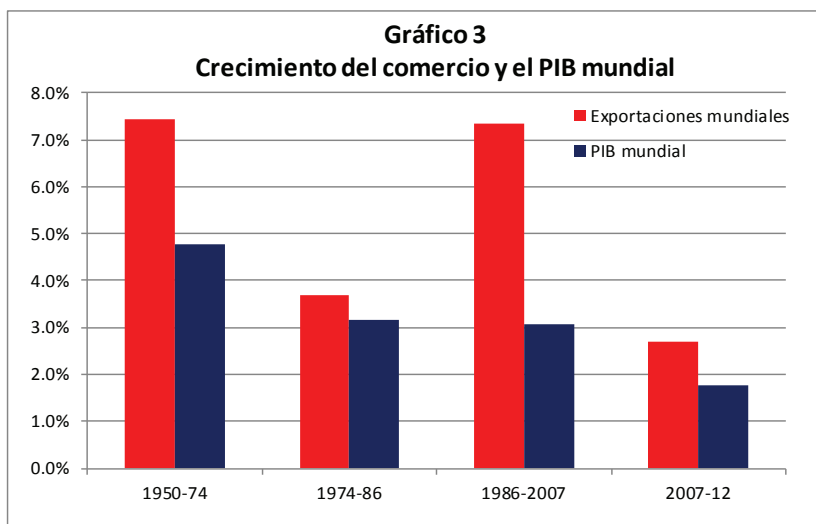
<b>Cuadro 2</b>				
<b>Especialización, estructura productiva y crecimiento</b>				
	<b>PR1</b>	<b>PR2</b>	<b>I+D</b>	<b>Patentes</b>
Latinoamérica	0.30	0.23	0.40	0.5
Países desarrollados basados en RN	0.70	0.72	1.89	65.4
Países emergentes de Asia	0.80	0.99	1.21	30.5
Economías maduras	0.88	0.97	2.43	132.6

Economías Maduras: Francia, Italia, Gran Bretaña, EEUU, Japón y Suecia  
 Desarrollados basados en RN: con 40% o más de las exportaciones basadas en Recursos Naturales  
 PR1: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EEUU 1982-2002)  
 PR2: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EEUU 2002-2007)  
 Patentes: patentes acumuladas por millón de habitantes 1996-2007  
 I+D: inversión en investigación y desarrollo como % del PIB (1996-2007)

Fuente: Mario Cimoli y Gabriel Porcile, “Learning, Technological Capabilities and Structural Dynamics”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, 2011, cap. 22

Este problema se va a tornar muy agudo por una razón fundamental, que poco se señala en los debates internacionales: el escaso dinamismo del comercio internacional. El Gráfico 3 muestra los ritmos anuales de crecimiento del comercio internacional (exportaciones reales) en comparación con los del PIB mundial a precios de mercado. Indica que las economías latinoamericanas se abrieron al comercio internacional en un período excepcional, durante el cual las exportaciones reales crecieron a un ritmo del 7,3% anual, casi similar al alcanzado durante la “edad de oro” de las economías desarrolladas entre 1950 y 1974 (7,4% anual). Esto se debió más a la creciente elasticidad del comercio al PIB Mundial (la relación entre las tasas de crecimiento de ambas variables), que alcanzó el nivel más alto de la historia mun-

dial (2,4 vs. 1,6 durante la “edad de oro”), que al crecimiento del PIB mundial, que a precios de mercado mantuvo la fuerte desaceleración que ya se percibía desde el primer choque petrolero. Para el período más reciente, 2007-12, el ritmo de crecimiento del comercio mundial, del 2,7% anual, es, por amplio margen, el peor de la posguerra. Esto se ha debido tanto a la fuerte desaceleración del crecimiento del PIB mundial como a la fuerte caída en la elasticidad Exportaciones-PIB (a 1,5, un nivel más comparable al del período 1950-74). Aun si suponemos que el crecimiento del PIB mundial se acelera al 2,5% anual (un escenario que luce hoy optimista, dado el lento crecimiento esperado de las economías industrializadas), el comercio mundial crecería un 4% en el futuro, es decir más de tres puntos porcentuales por debajo del alcanzado en 1986-2007.



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la ONU hasta 2007 y del FMI para 2007-12. El PIB se estima a precios de mercado

Lo que esto indica, en lenguaje claro, es que la era de rápido crecimiento exportador en la cual se llevó a cabo la apertura económica latinoamericana ha llegado a su fin. Más aún, la situación puede ser aún más negativa, si se da una combinación de tres factores potenciales desfavorables: (i) se acentúan las tendencias proteccionistas mundiales (débiles hasta ahora); (ii) si la combinación de mayores costos

de transporte por los altos precios de la energía y la des-segmentación las cadenas de valor tienden a localizar la producción más cerca a los centros de consumo (una hipótesis popular en los debates norteamericanos); o (iii) como lo presagian algunos, si tienen éxito algunos cambios tecnológicos (la llamada impresión en tres dimensiones) que reducen radicalmente el alcance de las economías de escala.

A América Latina no le fue bien bajo el modelo “ortodoxo” de crecimiento liderado por las exportaciones, ya que un crecimiento del PIB de poco más del 3% anual con un crecimiento del comercio mundial de más del 7% no es un resultado para celebrar. Al señalarlo como “ortodoxo” quiero resaltar que dicho modelo confió esencialmente en la capacidad de los mercados de asignar mejor los recursos. Se diferencia, por lo tanto, del modelo igualmente centrado en las exportaciones pero acompañados de políticas activas de desarrollo productivo y tecnológico que caracterizan a las economías emergentes mucho más dinámicas de Asia Oriental. Las condiciones previsibles del comercio internacional hacen que sea mucho más importante lo que se haga ahora en materia de competitividad. Y aquí los dos elementos esenciales, de acuerdo con el diagnóstico que he presentado, son los esfuerzos en materia de mejora en la calidad de la educación y de desarrollo de sistemas de innovación.

De aquí surge la propuesta que quiero plantear a la Comunidad Iberoamericana. La esencia es que la cooperación se concentre en actividades de educación (y cultura) y ciencia y tecnología. En ambos casos, el compartir dos idiomas comunes, con facilidades de intercambio entre ambos, es un activo esencial que debe explotar la Comunidad. Pero, además, las oportunidades de avanzar en el desarrollo de sistemas de innovación dependen de la capacidad para explotar las economías de escala y de red que los caracteriza.

Para los países ibéricos, más avanzados en estos campos, representan una oportunidad de contribuir a superar la crisis, en cierto sentido repitiendo en este campo la experiencia de la inversión de las empresas ibéricas (especialmente españolas), que utilizaron la plataforma latinoamericana como puntal para su expansión a nivel mundial.

Para América Latina representan también la oportunidad de hacer un tránsito del modelo “ortodoxo” de crecimiento liderado por las ex-

portaciones a uno que combine la participación activa en la economía mundial con unas políticas productivas y tecnológicas más activas que faciliten la mejora en el contenido tecnológico de la canasta exportadora. Este hecho nos permitirá, además, liberarnos de la dependencia histórica de muchos períodos de crecimiento de las rentas de recursos naturales, que llegan además con excesiva generosidad durante los períodos de altos precios de productos básicos, como el reciente. La historia nos enseña que depender de dichas rentas no es necesariamente una bendición y, en cualquier caso, que las bonanzas de precios llegan más temprano que tarde a su fin.