

CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE
ASUNTOS ECONÓMICOS,
DEUDA SOCIAL Y
DESARROLLO REGIONAL DEL
PARLAMENTO
LATINOAMERICANO**

**Ciudad de México
25 y 26 de septiembre de 2015**



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Ciudad de México
25 y 26 de septiembre de 2015

Serie América Latina No. 06

ÍNDICE

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Ciudad de México
25 y 26 de septiembre de 2015

1. Resumen Ejecutivo.	5
2. Programa de la Reunión.	7
3. Acta de la XXI Reunión. 14 de Mayo de 2015, Panamá, Panamá.	11
<i>Documentos de Apoyo para la Conferencia Magistral</i>	
4. Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular: Nuevas Formas de Asociación y Vinculación. Francisco Rojas Aravena – FLACSO.	17
5. América Latina, Más Allá de 2015: Escenarios del Desarrollo Global y las Políticas de Cooperación Internacional. José Antonio Sanahuja–Secretaría General Iberoamericana.	27
<i>Documentos de Apoyo para la Reunión de la Comisión</i>	
6. La Agresión de los Fondos Buitres a la República de Argentina y los Posibles Efectos en América Latina y el Caribe. Documento aportado por Parlatino.	53
7. Políticas de Desarrollo Productivo e Industrial en América Latina y el Caribe. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).	85
8. Construyendo una Política de Vivienda que Funcione. Banco Interamericano de Desarrollo.	93
9. Programas de Vivienda en Uruguay. Agencia Nacional de Vivienda de Uruguay.	105
10. Informe sobre Deuda Pública Nacional. Delegación Argentina-Parlatino.	111
11. Informe sobre Deuda Pública Argentina. Fundación Pueblos del Sur.	127
12. Informe de la Deuda Pública de la República de Panamá. Ministerio de la República de Panamá.	139
13. La Nueva Arquitectura Económica-Financiera de América Latina y el Caribe. Diputado Rodrigo Cabezas Morales, Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano (Parlatino).	149

RESUMEN EJECUTIVO

América Latina y el Caribe actualmente se encuentran en un proceso de cambios y desafíos de desarrollo diferenciado, por lo que el cumplimiento de las Metas del Milenio no se logrará de la misma forma en todos los países que conforman esta región.

Sin duda alguna al concluir 2015, fecha establecida para cumplir las Metas, se cerrará un ciclo caracterizado por la búsqueda de políticas globales centradas básicamente en la erradicación de la pobreza. Dichas políticas deben ser sometidas a una evaluación estricta que lleve como resultado a un replanteamiento de la agenda para el desarrollo.

Los Estados de la región han buscado más y mejores mecanismos de integración para hacer frente a los retos actuales tales como cambio climático, seguridad, salud, erradicación de la pobreza, entre otros. Con el propósito de ahondar más en el tema y enriquecer las discusiones en, las comisiones del Parlatino que se reunirán en México, se ha incluido en el programa la Conferencia Magistral “El papel de la Cooperación Internacional frente a los nuevos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe”. Posteriormente cada comisión trabajará de manera individual en los temas de sus respectivas agendas.

Desde finales de 2001, cuando el entonces presidente de Argentina Adolfo Rodríguez Saa declara el cese del pago de la deuda externa, se han suscitado una serie de acontecimientos que van desde las reestructuraciones de deuda hasta la cancelación de los pagos.

Estos comenzaron a tomar una nueva importancia cuando en octubre de 2012, la Corte de Apelaciones de Nueva York emitió un dictamen en el cual se considera que Argentina cometió una discriminación con los fondos buitres y los demás bonistas que decidieron no participar de los canjes de deuda en los años 2005 y 2010.

Más tarde, en noviembre de 2012, el juez Thomas Griesa ratificó que Argentina debía pagar el 100% de la deuda que mantiene con los bonistas que no ingresaron a los canjes de deuda.

En febrero de 2014, Argentina apeló el fallo de Thomas Griesa y el de la Corte de Apelaciones ante la Corte Suprema de los Estados Unidos.

El 16 de junio de 2014, la Corte Suprema de los Estados Unidos rechaza tratar la apelación de Argentina y el caso vuelve a Griesa.

A partir de ahí, Argentina comenzó a buscar toda clase de soluciones y de apoyos a nivel internacional a favor de su causa, hecho que en septiembre de 2015 le otorgó una nueva victoria cuando la Asamblea General de la

Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó la iniciativa impulsada por Argentina para frenar el accionar de los fondos buitres, que incluye una serie de nueve principios que tienen por objetivo dar viabilidad a los procesos de reestructuración de deuda soberana encarados por países en crisis.

Esta situación no es ajena al Parlamento Latinoamericano, por lo que en la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional se ha venido analizando el problema por el que atraviesa Argentina, y se ha elaborado el documento base “La agresión de los fondos buitres a la República de Argentina y los posibles efectos en América Latina y el Caribe”, el cual será sometido a una segunda discusión en esta Comisión.

Por otro lado la pérdida de preponderancia del sector manufacturero en América Latina y el Caribe ha obligado al replanteamiento de los modelos de la industria, al mismo tiempo que a plantear nuevas estrategias para superar la reprimarización que esto conlleva para de esta manera poder establecer modelos de desarrollo acordes a la realidad latinoamericana. Conscientes de esta situación los miembros de la Comisión han acordado la elaboración de un documento base, el cual es elaborado por la delegación venezolana y lleva por título “La industrialización: estrategia para superar la reprimarización de América Latina y el Caribe”, y el cual será sometido a una primera lectura y discusión.

En otro orden de ideas, parte de los objetivos del Parlamento Latinoamericano es el intercambio de experiencias exitosas en diversas materias, como las políticas de vivienda en Uruguay, por lo que la delegación de ese país hará un presentación al respecto para que los miembros de la Comisión puedan intercambiar ideas y analizar cuáles pueden ser consideradas en sus respectivos países. La presente carpeta incluye una síntesis de los programas de vivienda que hoy se están llevando a cabo en Uruguay. También se incluyen textos con datos actuales para el análisis del origen de las deudas externas de Panamá y Argentina elaborados por sus respectivos ministerios de economía.



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y
DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO
– MÉXICO, D.F. 25 Y 26 DE SEPTIEMBRE 2015**

	JUEVES 24 DE SEPTIEMBRE Llegada de los Parlamentarios y traslado al hotel
	VIERNES 25 DE SEPTIEMBRE Senado de la República Av. Paseo de la Reforma No. 135. Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc
HORARIO: 09:00 – 09:20 09:30 – 10:15	25 DE SEPTIEMBRE: Traslado de los hoteles sedes al Senado de la República Instalación de Comisiones: Lugar: Auditorio Octavio Paz, piso 1, edif. Hemiciclo Presidium: <ul style="list-style-type: none"> • Senador Roberto Gil Zuarth, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República. • Diputado Jesús Zambrano Grijalva, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. • Senadora Blanca Alcalá Ruiz, Presidenta del Parlamento Latinoamericano. • Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza, Vicepresidenta del Parlamento Latinoamericano por México. • Diputado Rodrigo Eduardo Cabezas Morales, Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional. • Diputada Katleen Levy García, Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud. • Diputado Issa Kort, Presidente de la Comisión de Energía y Minas. • Diputado José Carlos Cardoso, Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. • Asambleísta Esthela Acero, Presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias. • Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores • Embajadora Socorro Flores Liera, por confirmar Subsecretaria para América Latina y el Caribe SRE.
	VIERNES 25 DE SEPTIEMBRE
HORARIO	ACTIVIDAD

10:15 – 13:00	<p>Conferencia Magistral: “El papel de la Cooperación Internacional frente a los nuevos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe”</p> <p>Intervención: Senador José Carlos Cardoso, Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca – Presentación Proyecto PARLATINO-FAO</p> <p>Intervención: Representante de FAO</p>
11:00- 11:15	Receso
11:15- 13:00	<p>MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONOMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL (SALA 3 Y 4)</p> <p>Lectura y aprobación de la agenda Designación de un legislador como Secretario Relator</p> <p><u>Tema I</u> Segunda discusión y aprobación del documento base “La agresión de los fondos buitres a la República de Argentina y los posibles efectos en América Latina y El Caribe”. Presentado por el Diputado Juan Mario Pais de la República Argentina</p>
13:00- 13:30	<p>Foto Oficial Escalinatas del Senado de la República</p>
13:30- 15:30	<p>COMIDA: 5º. Piso del Senado de la República</p> <p>CONTINUACIÓN DE LA MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL (SALA 3 Y 4)</p>
16:00- 19:00	<p><u>Tema II</u> Primera discusión del documento base “La industrialización: estrategia para superar la reprimarización de América Latina y El Caribe”. Presentado por la delegación de la República Bolivariana de Venezuela y equipo económico.</p>
19:45- 20:00	<p>Receso Traslado del Senado al Palacio de Iturbide Palacio de Iturbide, Av. Francisco I. Madero No. 17, Centro, Delegación Cuauhtémoc.</p>
20:00- 21:00	<p>Inauguración de la Exposición: “La Expresión del Barro en las Manos de los Artesanos de América Latina y el Caribe”</p> <p>Coctel, ofrecido por la Presidenta del Parlatino y el Fondo Cultural Banamex.</p>
	<p style="text-align: center;">SÁBADO 26 DE SEPTIEMBRE Senado de la República, Av. Paseo de la Reforma No. 135, Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc.</p>
HORARIO	ACTIVIDAD

09:30 – 10:30	<p>MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL (SALA 3 Y 4)</p> <p><u>Tema III.</u> Temas Nacionales: Políticas de Vivienda en Uruguay. Responsable delegación del Uruguay.</p>
10:30 – 11:30	<p>Continuación de Temas Nacionales Análisis y origen de la deuda externa de Panamá y Argentina. Responsables delegaciones de los países mencionados.</p>
13:00 – 15:00	<p>Tema IV – Conferencia “Una mirada crítica a la integración. El desafío de la nueva arquitectura económico-financiera de América Latina y el Caribe” Presentado por el Diputado Rodrigo Cabezas Morales de la República Bolivariana de Venezuela.</p> <p>Comida (libre)</p> <p>Fin de Jornada</p>
	<p>Favor confirmar si asisten a la visita turística al correo: parlatinomexico@senado.gob.mx Tel: (525-55) 345 3000- Ext. 5669/ 5670, 5671</p>



ACTA DE LA XXI REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

14 de mayo de 2015,

En la ciudad de Panamá, Panamá, durante el día 14 de mayo de 2015, tuvo lugar la XXIII Reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano, con la presencia de los siguientes parlamentarios:

Legislador	País
Sen. Chris Dammers	Aruba
Sen. Maria Ester Labado	Argentina
Sen. Liliana Negre de Alonso	Argentina
Dip. Benita Díaz	Bolivia
Sen. Yolanda Ferrer	Cuba
Dip. Cristian Campos Jara	Chile
Dip. Ricardo Cantú Garza	México
Dip. Juan Francisco Cáceres de la Fuente	México
Dip. Germán Pacheco Díaz	México
Sen. Angélica Araujo Lara	México
Sen. Martín Orozco Sandoval	México
Dip. Gabriel Soto	Panamá
Dip. Teodoro Reyes	República Dominicana
Sen. Lake Maurice	San Martin
Dip. Pablo González	Uruguay
Dip. Nicolás Javier Olivera	Uruguay
Dip. Javier Umpierrez Diano	Uruguay
Dip. Rodrigo Cabezas Morales	Venezuela
Dip. José Ramón Sánchez	Venezuela

Sesión jueves 14 de mayo de 2015

1. Se constituyó la plenaria
2. Se hizo el acostumbrado chequeo de los parlamentarios, a través del formato de asistencia. Se declaró el quorum respectivo de acuerdo al reglamento.
3. A propuesta del Presidente Dip. Rodrigo Cabezas Morales de la República Bolivariana de Venezuela, se aprobó por unanimidad como

secretaria, a la senadora María Ester Labado de la República de Argentina.

4. A proposición del presidente de la Comisión Dip. Rodrigo Cabezas de la República de Venezuela, se aprobó reordenar la agenda a tratar en atención a los diputados asistentes y los documentos recibidos por la Comisión para ser considerados en esta reunión.

AGENDA A TRATAR

Tema I

Lectura del Documento Base “Proyecto de Protocolo para convenio marco bilateral entre Estados para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta”, presentado por la asambleísta María Soledad Vela de la República del Ecuador.

Tema II

Primera discusión del documento base “La agresión de los fondos buitres a la República de Argentina y los posibles efectos en América latina y el Caribe”, presentado por el Dip. Juan Mario Pais de la República Argentina.

Tema III

Presentación para elaboración del documento base “La industrialización: Estrategia para superar la reprimarización de América Latina y el Caribe”, presentado por el equipo asesor de la República Bolivariana de Venezuela.

Tema IV

Presentación de trabajos, programas y experiencias sobre viviendas en los países de Panamá y Argentina: diputado Gabriel Soto de la República de Panamá y senadoras María Ester Labado y Liliana Negre de Alonso de la República Argentina.

Tema V

Conferencia “Coyuntura Económica Mundial y cambios en la Globalización (siglo XXI) principales tendencias, presentado por el Diputado Rodrigo Cabezas Morales de la República Bolivariana de Venezuela

Aprobada la agenda se procede al desarrollo de la misma:

Tema I:

El Presidente de la Comisión pone en conocimiento de los presentes la ausencia de la Asambleísta Vela e invita a debatir el tema haciendo uso de la palabra en primer término, la Senadora Angélica Araujo Lara de México, quien resalta el trabajo realizado por la Asambleísta Vela y pide que se de lectura para aprobar, el Presidente resalta la importancia del documento para el Parlatino, pide su aprobación para remitirlo a la Presidencia del Parlatino para su incorporación a la Asamblea. Los miembros de Argentina comparten la iniciativa y resaltan las incorporaciones que fueron efectuadas y a propuesta de la República Argentina.

Puesto a consideración se aprueba por unanimidad y se envía a la Junta Directiva para su aprobación.

Tema II:

El Presidente pone en conocimiento la ausencia del diputado País de la República Argentina, a la vez que resalta el trabajo realizado en el documento base “La agresión de los Fondos Buitres a la República de Argentina y los posibles efectos en América Latina y El Caribe”, sugiere se incorpore como enmienda en las conclusiones que los países de América Latina hagan seguimiento a la resolución de las Naciones Unidas (2014) que acordó aprobar una convención o marco que regule los refinanciamientos soberanos de los países. La Senadora Labado de Argentina hace uso de la palabra y realiza una breve reseña de la estrategia argentina contra los Fondos Buitres, la que es apoyada por la Senadora Negre de Alonso. El diputado José Ramón Sánchez de la República Bolivariana de Venezuela y los representantes de Uruguay coinciden en la necesidad de solicitar a los gobiernos de América Latina, realicen un seguimiento para que las Naciones Unidas acuerden un marco internacional que regule la materia. De igual forma y en apoyo se manifiesta la diputada de Cuba Yolanda Ferrer.

Asimismo, el diputado Sánchez de Venezuela manifiesta que lo sucedido en Argentina debe ser un aprendizaje para prevenir en el futuro y estar alerta para cuidar nuestra soberanía económica. Por último, queda establecido que a los fines de realizar enmiendas o agregados se toma como fecha límite el 31 de julio de 2015 para que se dé la segunda discusión en la próxima reunión de la comisión.

Se hace un cuarto de intermedio de unos minutos para recibir al Presidente del Parlatino, Diputado Elías Castillo, quien da la bienvenida a todos los presentes, resaltando el trabajo de la Comisión y la importancia que la misma tiene para el contexto económico regional.

En este punto la Senadora Negre de Alonso realiza una aclaración respecto al origen de la deuda argentina, dado que la misma fue generada en gobiernos militares y no en gobiernos democráticos. El diputado Sánchez aclara que en su alocución en ningún momento hizo alusión a la forma o modo de que Argentina o cualquier país hubiera adquirido su deuda.

Tema III:

Presentación para la discusión del documento base “La industrialización, estrategia para superar la reprimarización de América Latina y El Caribe”

El presidente hace uso del artículo 43 del reglamento para que el Profesor Eddy Aguirre presente el tema anunciado.

El mismo hace una introducción respecto a la necesidad de una nueva industrialización para superar la reprimarización de América Latina y El Caribe, presentando los contenidos, variables actuales, procesos de destrucción y creación de capacidades productivas, funciones e intervención estatal, comportamiento de las exportaciones, tendencias, retos, contribución al crecimiento del PIB mundial, perspectivas de las exportaciones mundiales, volumen de las exportaciones, el efecto China, los desafíos, industrialización

regional, oportunidades, factores necesarios para la implementación de la industria regional.

La exposición generó manifestaciones de distintos parlamentarios entre ellos el de Uruguay, diputado Pablo González, el diputado de Chile, Cristian Campo, la Senadora de México, Angélica Araujo, el Senador de México, Martin Orozco y el diputado de la República Dominicana, Teodoro Ursino Reyes, donde todos coinciden en la necesidad de aportar a dicho documento, teniendo como premisa la calidad educativa como desarrollo humano de América Latina y las oportunidades de industrialización en ciencia y tecnología, tomando en cuenta inversiones de otros países, donde América Latina debe ejercer un rol protagónico mundial para ayudarse mutuamente.

Para finalizar, hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión, comentando sobre una conversación con el Vice Ministro de China, quien le manifestaba del éxito económico de dicho país tiene cuatro ejes fundamentales (Estado fuerte, apertura económica, inversión en infraestructura, inversión en educación e innovación tecnológica y científica)

Tema IV

Presentación de trabajos, programas y experiencias sobre políticas de vivienda en los países de Panamá y Argentina: por el diputado Gabriel Soto de la República de Panamá y las senadoras María Ester Labado y Liliana Negre de Alonso de la República Argentina.

El Diputado Soto de Panamá presenta el programa de construcción de viviendas del Gobierno de Panamá, el mismo está compuesto por sub programas de vivienda entre ellos, el Plan Nacional de Vivienda Digna, el Proyecto Integral de Curundú, Nueva Providencia, actualmente tiene proyectos como renovación urbana de Colón, los complejos habitacionales en Bocas del Toro, Panamá Oeste y Viviendas Sociales, también existe un sub programa de mensura y legalización, este tiene estricta relación con los asentamientos espontáneos informales. Otro sub programa es el de Techo de Esperanza, el de asistencia habitacional, rehabilitación y mejoramiento urbano, el Fondo nacional de ahorro habitacional (FONDHABI). Este último financia viviendas, mejoramiento barrial, fortalecimiento institucional y el Fondo Solidario de Vivienda.

La representante de Argentina, Senadora Labado, expone los distintos programas de vivienda de su país entre los que se encuentran FONAVI, Fondo Nacional de la Vivienda, Programa de mejoramiento barrial (PROMEBA), Plan Ahí (Plan de Abordaje Integral), Programa de Mejoramiento Social y el Programa de Mejoramiento Habitacional, Programa de Mejoramiento Saneamiento ambiental, y por último, el PROCREAR, Programa de Crédito Argentino.

Asimismo, realizó un informe económico de la inversión que Argentina destina a la construcción y mejoramiento de viviendas, teniendo presente el derecho consagrado en su constitución, que es el tener una vivienda digna. Destacó además, que dichas políticas de Estado tuvieron un gran empuje a partir del inicio de la gestión del Presidente Nestor Kichner y que continúa la actual Presidenta Cristina Fernández de Kichner.

La Senadora Negre de Alonso de Argentina, expuso sobre el programa de vivienda de la Provincia de San Luis, desarrollado en cuatro programas a saber: Plan Progreso, Plan Solidaridad, Plan mi Casa Mi Escritura, Plan Sueños, destacando que los fondos remitidos por el gobierno nacional son destinados en su totalidad a la ejecución de viviendas, como así también, el gobierno provincial realiza un importante aporte equivalente al 50% de su presupuesto, más el otorgamiento de la tierra sin costo, las viviendas son accesibles amortizadas a 25 años y su valor ronda entre los 600 y 150 pesos, el monto de cada una de las cuotas son fijas e inamovibles hasta el pago total de la vivienda.

La Senadora Angélica Araujo Lara, de México agradeció las tres exposiciones entendiéndolo que la vivienda es una deuda social, resaltando la estrategia de la economía en la industria de la construcción y el impacto económico local que esta genera.

La diputada Marelys Pérez de Venezuela, en uso del artículo 43 del reglamento manifestó y comentó sobre la política habitacional implementada por el Presidente Chávez, que no es más que vivir en dignidad teniendo dos componentes, uno la autoconstrucción por el poder popular y la otra la que construye el Estado.

El Diputado Cantú de México, aporta la experiencia de su país sobre la escrituración con reserva, a fin de que las familias no vendan su vivienda.

Tema V

Conferencia “Coyuntura Económica Mundial y cambios en la Globalización (siglo XXI) principales tendencias, presentado por el Diputado Rodrigo Cabezas Morales de la República Bolivariana de Venezuela.

El mismo hizo un análisis relacionado a la Economía de la Industria en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta la crisis del año 2008-2009, el producto y el comercio mundial, las exportaciones del sector primario, las causas de la crisis financiera global, el sobre endeudamiento de estados y bancos de los países desarrollados, el agravamiento de la desigualdad planetaria, el desempleo mundial, el empleo precarizado, los cambios tecnológicos como afectación de la mano de obra, la irrupción de los países en desarrollo, los mega acuerdos comerciales y la localización de las grandes fábricas, la modificación del balance energético mundial que tiene como protagonista exportador y consumidor a Estados Unidos, por último, la acentuación del cambio climático mundial como amenaza del recalentamiento global y la conservación de bosques y especies no protegidas. Caracterizando de esta manera la Coyuntura Económica Mundial y su incidencia en los cambios surgidos en el siglo 21, teniendo como desafíos la nueva arquitectura económica y financiera y la dinámica integradora de los países latinoamericanos.

A las 17:15 finalizan las exposiciones y se procede a la conformación de la agenda para la próxima reunión a llevarse a cabo en México en septiembre.

1. Segunda discusión y aprobación del documento base: “La agresión de los fondos buitres a la republica de argentina y los posibles efectos en América latina y el Caribe”, presentado por el Dip. Juan Mario Pais de la República Argentina.
2. Primera discusión del documento base: “La industrialización, estrategia para superar la reprimarización de América Latina y El Caribe”
3. Temas Nacionales:
Temas sobre políticas de Vivienda en Uruguay. Responsable delegación del Uruguay.
Análisis y origen de la deuda externa de Panamá y Argentina.
Responsables delegaciones de los países mencionados.

Diputado Rodrigo Cabezas Morales
Presidente de la Comisión
Rep. Bolivariana de Venezuela

Senadora María Ester Labado
Secretaria Relatora
Rep. Argentina.

FIRMAS

Sen. Chris Dammers
Sen. María Ester Labado
Sen. Liliana Negre de Alonso
Dip. Benita Díaz
Sen. Yolanda Ferrer
Dip. Cristian Campos Jara
Dip. Ricardo Cantú Garza
Dip. Juan Francisco Cáceres de la Fuente
Dip. Germán Pacheco Díaz
Sen. Angélica Araujo Lara
Sen. Martín Orozco Sandoval
Dip. Gabriel Soto
Dip. Teodoro Reyes
Sen. Lake Maurice
Dip. Pablo González
Dip. Nicolás Javier Olivera
Dip. Javier Umpierrez Diano
Dip. Rodrigo Cabezas
Dip. José Ramón Sánchez

Aruba
Argentina
Argentina
Bolivia
Cuba
Chile
México
México
México
México
México
Panamá
Rep. Dominicana
San Martin
Uruguay
Uruguay
Uruguay
Venezuela
Venezuela

**COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN
TRIANGULAR: NUEVAS FORMAS DE
ASOCIACIÓN Y VINCULACIÓN**

COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR: NUEVAS FORMAS DE ASOCIACIÓN Y VINCULACIÓN¹

Francisco Rojas Aravena²

Un sistema internacional complejo

Las diversas manifestaciones y expresiones de la globalización se evidencian cada vez más en las oportunidades y desafíos a los que se enfrentan los países en las distintas regiones del planeta. En los últimos años, América Latina se ha visto forzada a comprender que los problemas mundiales son parte de sus problemas, y que esto requiere construir un proyecto político estratégico como región, que le permita posicionarse como actor con un mayor peso en el sistema internacional y participar en el planteamiento de las soluciones respecto a fenómenos con impacto global, entre otros:

Cambio climático: este problema es grave y trasciende a los cambios bruscos de temperatura, al aumento del nivel del mar y al aumento de los desastres naturales. No es sólo un problema ambiental, también es un problema humanitario y de salud pública con múltiples dimensiones. Es uno de los principales factores que agudiza las crisis energética y alimentaria, generando mayores vulnerabilidades en sociedades de diversas regiones.

Crisis alimentaria: la crisis alimentaria es producto de luchas por tierra, la disminución de la inversión en agricultura, el estancamiento en la productividad agrícola, una mayor demanda de alimentos por el crecimiento demográfico, también por el crecimiento económico y un mayor consumo de los países más poblados del planeta³. Otros factores que pueden estar incidiendo son la apertura comercial y su énfasis en la agricultura de exportación en competencia con la agricultura para abastecer el mercado interno, así como el énfasis en la exportación de productos no tradicionales y el abandono de cultivos básicos en la dieta tradicional⁴. En América Central, en Guatemala principalmente, el hambre y la desnutrición se están manifestando con fuerza, hipotecando el futuro de niños, niñas y jóvenes. Algunos factores llevan a concluir que esta crisis no es de disponibilidad de alimentos, sino de carestía⁵

¹ Extractos de América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur. Francisco Roja Aravena y Tatiana Beirute Brealey, FLACSO, Argentina, 2012. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL: http://www.agci.cl/attachments/article/700/9789871354849_issuu.pdf

² Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

³ Evans, Alex (2009), *The feeding of the nine billion. Global food security for the 21st century*, London, England, Chatham House Report, pp. 7-8.

⁴ Díaz, Efraín (2009), "Seguridad y crisis alimentaria", en *Revista Centroamericana de Economía. II Época*, año 14, núm. 72, julio de 2008-marzo de 2009, p. 53.

⁵ García, Juan Carlos (2008), "El impacto de la crisis de los alimentos en América Latina y el Caribe", en *ARI*, 152/2008-24/11/2008, Real Instituto Elcano, p.1.

Crisis financiera⁶: a pesar de que el origen de la crisis es externo a América Latina, los efectos de la misma se manifestaron a partir del año 2009, pero de manera desigual. México es de los países más afectados por sus vínculos más estrechos con Estados Unidos. En el caso de América Central, si bien las cifras preliminares muestran que sus economías en el 2009 no se vieron tan afectadas como el promedio latinoamericano, su estrecha relación con los Estados Unidos incide en las proyecciones de superación de la crisis.

Economías vulnerables⁷: En un mundo globalizado, las economías son cada vez más interdependientes. Lo que sucede en otras partes del mundo posee repercusiones en nuestra región. Prueba de ello fue la crisis financiera internacional. América Latina y el Caribe tienen el desafío de que sus economías son vulnerables; dado que las materias primas son la principal fuente económica y de exportación de los países de la región, esto hace que ellas se vean afectadas constantemente por los altibajos de los precios internacionales de los commodities. Las barreras arancelarias y no arancelarias, junto con el acceso a los desarrollos tecnológicos y de innovación, complejizaron el cuadro de vulnerabilidades.

Nueva violencia⁸: las formas de violencia en la región son muy diferentes a las de décadas anteriores. En los años 1980, el Estado representaba la mayor amenaza para su población, mientras que ahora, su ausencia y la aparición de nuevos actores transnacionales son los factores que representan serias amenazas a la seguridad de los latinoamericanos y las latinoamericanas. Entre estos actores se destacan las organizaciones del crimen organizado, pero también grupos que resultan de la alta exclusión y desigualdad de la región, como las maras. Por tradición, las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local, jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización, promoviendo la lealtad y la solidaridad para defenderse o disuadir a otros provenientes de comunidades distintas. Sin embargo, en la actualidad reflejan esencialmente un problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía y no se evidencia una estructura jerárquica transnacional, ni nacional. Asimismo, se les vincula cada vez más con el crimen organizado transnacional.

Narcoactividad en gran escala⁹: un claro ejemplo de la transnacionalización de las amenazas es el narcotráfico. En los últimos tres quinquenios, la dinámica y ruta de los trasiegos se ha transformado. América Latina, y en especial América

⁶ Para más información sobre la crisis financiera ver: Rojas Aravena, Francisco (2009), Crisis Financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. V Informe del Secretario General de FLACSO, San José, Costa Rica. Disponible en línea: www.flacso.org

⁷ CEPAL (2010), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes, Santiago, Chile.

⁸ Rojas Aravena, Francisco (2007), "Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano", en Revista Pensamiento Iberoamericano, AECID-Fundación Carolina. Disponible en línea: www.pensamientoiberoamericano.org

⁹ Solís Rivera, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco (editores) (2008), Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Catalonia

Central, comienza a verse no sólo como zona de paso sino también, y más aún, como productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga. La utilización de diferentes rutas terrestres, marítimas y aéreas con fines ilícitos se ha sofisticado en el uso de recursos e infraestructura. Estos procesos han ido involucrando cada vez más a las poblaciones locales en alguna de las etapas de las actividades ilícitas. Un proceso que se amplía en forma considerable y que permea y erosiona las sociedades con un saldo de más violencia, más homicidios dolosos, mayores delitos, más poblaciones desplazadas.

Débil seguridad humana¹⁰: muchos de los países de la región evidencian importantes fragilidades en su desarrollo y en la seguridad humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Recambio de élites postransiciones democráticas: las élites políticas que lideraron la transición política de la mayoría de las naciones latinoamericanas en la década de 1980, hoy continúan como grupo importante de la vida política de sus países. Sin embargo, los partidos y las agrupaciones políticas latinoamericanas se enfrentan al reto de que estos grupos están envejeciendo, y en subregiones como América Central no se vislumbra aún hoy un recambio de las mismas.

Débil institucionalidad: los desafíos institucionales se refieren a la calidad, al diseño y al funcionamiento de las instituciones dentro de cada país, y a su vez, en los procesos de integración regional. Es claro que la institucionalidad de los países, especialmente respecto a la democracia participativa, muestra muy bajos grados de fortaleza y consistencia. Lo anterior está ligado directamente a la debilidad de los acuerdos vinculantes que no se cumplen, a las dificultades operacionales para poner en marcha dichas decisiones cuando hay voluntad de cumplirlas, y a las grandes carencias materiales y humanas que las afectan. En este escenario de alta incidencia de fenómenos y tendencias globales y transnacionales, es evidente la necesidad de acción global, comprendiendo que se trata no sólo de la forma más efectiva para obtener resultados más eficaces en el combate de los fenómenos anteriormente citados, sino que además se trata de una corresponsabilidad global de luchar por un más completo desarrollo humano más integral a nivel mundial.

Es bajo este enfoque que debe construirse la cooperación internacional. Hay que tener presente que ella debe desarrollarse bajo el entendimiento de un contexto de Estados soberanos, que deben ser apoyados sin imposiciones, respetando sus particularidades y distintas visiones de desarrollo.

¹⁰ Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea (2010), "Seguridad humana: un estado del arte", en Revista Temas, Cultura, Ideología y Sociedad, La Habana, Cuba, octubre-diciembre de 2010, en prensa.

La cooperación es una respuesta política. Responde a una decisión política e implica voluntad política. Esto explica por qué no basta con la creación de numerosos foros e instancias gubernamentales y no gubernamentales, en donde se dialogue y debata respecto a la importancia y necesidad de la cooperación internacional. Pues finalmente las buenas intenciones no necesariamente llegan a concretarse, o tras largos diálogos no se logra establecer conclusiones consensuadas. De ahí que sea de suma importancia la voluntad y el compromiso político. De lo contrario, al igual que lo que ocurre con otros foros, de las buenas intenciones plasmadas en amplios convenios marco, no se logra pasar.

De modo que en un contexto como el actual, es necesario reimpulsar el multilateralismo para discutir las soluciones y acciones respecto a la mayoría de los problemas globales y las formas de cooperar con aquellos países que se ven considerablemente más afectados que otros en temas como la pobreza, el hambre, etc. Se precisa un diálogo horizontal internacional, donde todos y cada uno de los países tengan voz y sean escuchados. Además de esto, se requiere la voluntad política de llegar a compromisos y hacer sacrificios en pos de un mejor orden internacional.

Oportunidades para América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe tienen una muy débil proyección internacional. Sus posiciones no tienen un peso significativo en el sistema global. Si bien se han abierto espacios de mayor autonomía y participación a algunos países de la región, como por ejemplo la inclusión de México, Brasil y Argentina en el G-20, lo cierto es que éstos no han logrado concertar una política latinoamericana entre los tres, y sin duda sus intereses particulares no abarcan a los de toda la región. En este marco, América Latina requiere potenciar los recursos que tiene en áreas claves para así lograr un mayor espacio y margen de acción en el sistema internacional, a partir de la construcción de una voz concertada.

Biodiversidad: América Latina tiene un potencial global sumamente importante en términos de su biodiversidad, sin embargo, es probable que aún no se conozca bien cómo aprovecharla y los retos que esto implica son grandes, pues se trata de lograr beneficios preservando el desarrollo sostenible. Una iniciativa interesante en esta temática es la Yasuní-ITT desarrollada por Ecuador. En ella, el gobierno de ese país se compromete a no iniciar una exploración petrolera en la reserva mundial Yasuní, donde se calcula que pueden extraerse unos 846 millones de barriles de petróleo, a cambio de una contribución internacional de US\$ 3.600 millones, que sería el equivalente a lo que representaría el 50% de los fondos que recibiría el gobierno por medio de la explotación petrolera. El 3 de agosto de 2010, el gobierno de Ecuador suscribió con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un fideicomiso con el fin de canalizar los aportes que entregue la comunidad internacional a dicha iniciativa ambiental, que incluirá proyectos de energía renovable, conservación de áreas protegidas, reforestación, inversión social, y ciencia y tecnología¹¹.

¹¹ "Ecuador: selva sí, petróleo no" (2010), en BBC Mundo, 4 de agosto de 2010. Disponible en línea: www.bbc.co.uk

Energías renovables: países como Costa Rica buscan llegar a tener el 100% de sus energías renovables, lo que les imprime un sello de calidad ambiental importante, a la vez que se protege el medio ambiente.

Bono demográfico: la mayoría de los países latinoamericanos experimentan en la actualidad una etapa demográfica muy beneficiosa para el desarrollo de los países, por la cual ya atravesaron las naciones desarrolladas que hoy tienen una población mayor. Este bono demográfico debe aprovecharse, pues significa una cantidad importante de personas en edades productivas y con menos cargas de cuidado. Las naciones latinoamericanas deben aprovechar estas etapas y prever cómo harán frente al cambio de la pirámide demográfica en las próximas décadas, cuando la población dependiente sea mayor que la población en edad de trabajar, especialmente con un importante componente de adultos mayores.

Países de renta media: América Latina es considerada una región de países de renta media (con algunas pocas excepciones). Si bien es cierto, esto ha significado una reducción importante de la cooperación que se destinaba a la región, pues ésta se ha trasladado a otros países con mayores necesidades. No obstante, la inequidad de la región significa que en la actualidad un 32,1% vive en la pobreza¹².

Mayor peso de estabilidad democrática: la consolidación democrática de América Latina es una de sus ventajas. Si bien hay países que muestran muchas fragilidades y debilidades en su gobernabilidad, y a pesar de lo ocurrido en Honduras en 2008, la democracia en América Latina es la norma, y su condición de zona de paz le permite asegurar que se den procesos electorales regulares en todos los países. Las debilidades institucionales posibilitan que se atente contra los procedimientos democráticos y con ello se afecte la gobernabilidad y la convivencia democrática.

El desarrollo es una meta esencial

¿Qué desarrollo? El desarrollo es una meta esencial de todos los países. En términos de cooperación internacional, las soluciones cooperativas aparecen como la única opción viable ante los retos, desafíos y problemas globales. De igual forma, si no se construyen bienes públicos internacionales que promuevan un trato más justo y equitativo en el ámbito multilateral, se pondrán en riesgo la estabilidad y la paz.

La aplicación rígida e indiscriminada de las recetas económicas de corte neoliberal produjo crisis en los Estados latinoamericanos, reafirmando muchas de sus debilidades estructurales y generando nuevas y profundas vulnerabilidades sociales. La aplicación parcial, o tardía, o la ausencia de reformas estructurales de segunda generación produjeron problemas que se han manifestado en una pérdida creciente del monopolio de la fuerza por parte del Estado en muchos países. Ello redujo el acceso a los bienes públicos básicos para la mayoría de la población y debilitó el Estado de derecho. Lo anterior llevó

¹² CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina, noviembre de 2010. Disponible en línea: www.eclac.org

a que se produjeran grandes vacíos de la presencia estatal, que acompañados por una creciente privatización del espacio público –incluso muchas veces de uso delincuencial–, produjeron un deterioro de la autoridad que en casos extremos se tradujo en la necesidad de una intervención cooperativa militar (como en Haití) o en graves situaciones en donde el crimen organizado y la delincuencia han ocupado territorios y comunidades, como las que ocurren en Guatemala, México o Brasil como consecuencia de las acciones de bandas ligadas al narcotráfico.

Se requiere buscar e incentivar el desarrollo humano. Es decir, un desarrollo centrado en el bienestar de las personas, que promueva la creación de capacidades para que lleven la vida que deseen llevar. Un desarrollo que suscite la participación social y el empoderamiento de los individuos, que desde las particularidades propias de cada país y cada población plantee las metas y objetivos para generar bienestar. Que involucre el crecimiento económico como medio y no como fin en sí mismo; que lo considere, más bien, prima de un desarrollo integral. Que tome en cuenta la sustentabilidad ambiental, social y cultural.

Importancia de la autonomía regional

El aumento de las capacidades de los Estados latinoamericanos y de sus poblaciones promueve su autonomía. Ello abre espacio para menores condicionamientos de la ayuda. Como se señaló anteriormente, la cooperación internacional no debe ser condicionada, las recetas predeterminadas sin importar los contextos no resultan efectivas, ni para superar vulnerabilidades, ni para establecer realidades nuevas y diversas. Los Estados y sus poblaciones deben construir capacidades para desarrollar su proyecto de país y desde allí gestionar la cooperación internacional.

Los Estados con mayores capacidades están aptos para ver que, dado el carácter transnacional de numerosas amenazas, muchas de las problemáticas que los aquejan no son enteramente su responsabilidad, y que por lo tanto están en condiciones de exigir la corresponsabilidad en la lucha contra temas como el aumento del narcotráfico, el cambio climático y la crisis alimentaria, por ejemplo. La interdependencia conlleva una demanda de concertación y cooperación, no hay otro tipo de alternativas viables en el contexto global y transnacionalizado.

Una mayor autonomía regional y una mayor capacidad de las poblaciones latinoamericanas permiten que en el debate en torno al desarrollo esté presente una diversidad de actores, aumentando el número de ideas, y por lo tanto enriqueciendo las discusiones y las acciones. Asimismo, para que la cooperación internacional sea más legítima, el país receptor debe incluir su voz en el proceso. Ésta debe tener capacidad de integración y contener a las voces internas dentro de ese país. Es decir, se requiere fomentar lo que la Agenda de Accra denomina “asociaciones más inclusivas”, que tomen en cuenta la diversidad de actores. Esto implica un importante reto de coordinación, y los países deben ser conscientes de que deben someterse a él.

Sin duda, el ser más inclusivos permite la generación de mayor diálogo, dando oportunidad al surgimiento de distintas voces. Sobre esto es importante señalar

el valor de la comunicación. Las acciones de cooperación deben ser de conocimiento público, no sólo para aumentar y asegurar su transparencia, sino además para darle mayor legitimidad y apoyo social, tanto desde el país donante como en el país receptor.

El mundo y la región tienen múltiples voces

Ningún país es igual a otro. Más aun, dentro de cada uno la heterogeneidad es la norma. Cada país incluye una diversidad de grupos con demandas divergentes que deben ser atendidas y tratadas de acuerdo a su particularidad. Sin embargo, no puede negarse que en ocasiones las necesidades básicas son las mismas: educación, comida, vivienda digna y empleo son algunas de las necesidades que muchos grupos poblacionales requieren de manera apremiante en la región y en el mundo. En América Latina, la pobreza y la vulnerabilidad afectan de forma más importante a los niños y las niñas, a las mujeres y a grupos étnicos, como los afrodescendientes y los pueblos indígenas. Para aumentar el desarrollo humano y para asegurar la dignidad humana deben buscarse las formas de cubrir las necesidades básicas de las personas.

En este sentido, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es importante en tanto éstos representan parámetros sumamente básicos para el bienestar de las personas. Ahora bien, el hecho de que se esté cerca de cumplirlos, o de que se logre cumplir algunos, no debe llevar a pensar que se ha conseguido todo y que ya no es necesario hacer esfuerzos, por el contrario, las metas deben sofisticarse una vez alcanzadas.

Asimismo, el hecho de que existan países cuyas posibilidades de alcanzar los ODM sean mucho más lejanas que las de los latinoamericanos, no quiere decir que se deba abandonar la cooperación con la región. Por el contrario, la cooperación internacional aún es muy necesaria en los países latinoamericanos. América Latina es una zona muy heterogénea que vive problemáticas muy serias que afectan de forma diferente a su población, y que por lo tanto requieren de la cooperación internacional:

- Región inequitativa y pobre: en América Latina, en 2010, viven 180 millones de pobres de los cuales 72.000.000 viven en la indigencia¹³. Además, es la región más inequitativa del mundo. El 20% de la población más rica concentra más del 50% de la riqueza.

¹³ CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina, op. cit.

**AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015:
ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL
Y LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015: ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL Y LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL¹⁴

José Antonio Sanahuja
Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

El sistema internacional y las agendas de desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. América Latina se presenta como una realidad en ascenso, pero también más diversa y heterogénea, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida en el marco de Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015.

Con sus logros y retos pendientes, con 2015 y el fin de los ODM se cerrará un ciclo de veinticinco años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza, que exige la valoración de lo ocurrido y la definición de una nueva agenda global de desarrollo. En ese marco, este capítulo examina brevemente las tendencias de cambio que afectan al sistema internacional en su conjunto, así como al ascenso y creciente diferenciación interna de América Latina; la redefinición de sus agendas de desarrollo, en tanto región de renta media, y los posibles escenarios y visiones que definirán las metas y las políticas de desarrollo posteriores a los ODM, que serán el marco de referencia obligado de las políticas de cooperación al desarrollo que afectarán a la región y sus principales socios externos, como España y la Unión Europea (UE).

I. La nueva geografía política del desarrollo y las relaciones Norte-Sur. Cambio de poder y ascenso de los países emergentes.

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable, como ocurría, por ejemplo, en la Guerra Fría. En ese periodo, instituciones, ideas y fuerzas materiales se articularon durante décadas en una estructura claramente bipolar, con las dinámicas Norte-Sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores. Con el decenio de los noventa, el final de la Guerra Fría y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura

¹⁴ La renovación de la Cooperación Iberoamericana. TRANSFORMACIONES PARA UNA AGENDA POST-2015. Salvador Arriola, Rafael, Garranzo Laura, Ruiz Jiménez (coords.). Secretaría General Iberoamericana, España, 2013. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL:http://www.academia.edu/3738702/Am%C3%A9rica_Latina_m%C3%A1s_all%C3%A1_de_2015_escenarios_del_desarrollo_global_y_las_pol%C3%ADticas_de_cooperaci%C3%B3n_internacional

histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global.

No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación.

Se trata, también, de que el área nor-atlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “post-occidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “postestadounidense”.¹⁵ En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese (tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

¹⁵ La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008; Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. New York, Random House, 2009; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York, Public Affairs, 2009; y OECD, *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. París, Development Centre, OECD.

¿Existe aún el Sur Global? La creciente heterogeneidad de los países en desarrollo.

El ascenso de los emergentes, empero, supone también una creciente diferenciación y mayor heterogeneidad en cuanto al tamaño económico, niveles de renta, estrategias de desarrollo e inserción internacional, y orientación política. En los extremos de ese proceso de diferenciación creciente —cabría hablar, incluso, de polarización—, se observan, por un lado, las “estrellas ascendentes” que por tamaño y peso económico ya se miden con los países más ricos, y por otro países muy pobres, con instituciones frágiles y, en no pocos casos, conflictos armados. Las brechas económicas y sociales entre los Países Menos Adelantados y los países de renta media-alta son en algunos casos más grandes que las que existen entre estos últimos y algunos países de la OCDE o de la UE. Los países emergentes se enfrentan en muchos casos a los desafíos de desarrollo propios de países de renta media (PRM), así como a los riesgos asociados a las “trampas de ingreso intermedio” (*middle income traps*) y/o los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En esas agendas tienen un lugar central cuestiones como la cohesión social y las nuevas demandas de las clases medias, el fortalecimiento institucional, las políticas de competitividad, la educación superior, ciencia y la tecnología, los “cuellos de botella” de infraestructura o los problemas de acceso a los mercados externos. Son agendas, significativamente, cada vez más convergentes con los desafíos de desarrollo que también enfrentan los países más ricos. En el otro extremo, como se indicó, se encontrarían países que se ven atrapados en círculo viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en algunos casos, violencia y conflicto armado, en los que se combinan dinámicas internas con procesos de alcance transnacional ubicados en el “lado oscuro” de la globalización.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, “relaciones Norte- Sur” o los criterios tradicionales de clasificación por niveles de renta se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional y para las agendas de desarrollo. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, también responden a la voluntad, a menudo explícita, de modificar percepciones y orientar la actuación y decisiones de los actores internacionales.

Junto a los ya citados “BRICS, aparecen los “CIVETS” y los “EAGLE” o *erging and Growth-Leading Economies*. En el otro extremo, encontraríamos el ya clásico agrupamiento de Países Menos Adelantados (PMA), establecido por Naciones Unidas; los denominados “Estados frágiles”, el eufemístico acrónimo de “LICUS” o *Low Income Countries under Stress* del Banco Mundial, o el más explícito de “FRACAS”, propuesto por Oxfam para referirse a los *Fragile and Conflict Affected States*. Estas clasificaciones no son inocentes: tienen evidentes implicaciones para el reconocimiento y auto-reconocimiento de sus integrantes. Las referidas a emergentes surgen de los servicios de estudio de bancos internacionales, mientras que los otros agrupamientos referidos han sido elaborados por actores de desarrollo y ONG. La cuestión no es baladí, pues en esos acrónimos y criterios de clasificación subyacen, juicios normativos,

intereses económicos y de poder, y exigencias de auto-legitimación de actores internacionales que inciden en la conformación de las visiones del mundo y de las cartografías y geopolíticas de la distribución del poder y la riqueza, que van a tener una importancia decisiva en la definición de las nuevas metas y políticas globales de desarrollo.¹⁶

¿Hacia un mundo postoccidental?. Crisis de modelos en los países avanzados.

Estos procesos de cambio y desplazamiento de poder no solo suponen “el ascenso del resto”, en la expresión de Fareed Zakarí, sino que suponen un severo cuestionamiento de las bases materiales, institucionales e ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de postguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación del desarrollo.

De forma esquemática, ese declive se observaría en tres dinámicas de cambio que se interrelacionan. En primer lugar, la crisis económica da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización —en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global— exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de los países más ricos, especialmente de los de menor cualificación, así como las cargas fiscales de los gobiernos. Sin embargo, en esas economías el crecimiento se ha basado tanto en un fuerte gasto público, como en el consumo privado.

El recurso al crédito por parte de los particulares y gobiernos, en un periodo en el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes ha sido una importante fuente de liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, pero la crisis actual revelaría que ese modelo de crecimiento en la OCDE, y en particular en Estados Unidos, ya no sería viable. Se iniciaría, así, una etapa de fuerte des-endeudamiento, consolidación fiscal y bajas tasas de crecimiento para el conjunto de la OCDE, con el consiguiente efecto de reducción de los desequilibrios globales y un cambio importante en los patrones de crecimiento a escala mundial, más “desglobalizado” y con más peso de la demanda interna en los países emergentes.

¹⁶ Existen otras propuestas de clasificación basadas en argumentos de desarrollo más complejos, pero su alcance es, hasta ahora, eminentemente académico. Vease Andy Sumner y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?* Brighton, Institute of Development Studies (IDS), Working paper n° 404, 2012.

En segundo lugar, el proceso antes descrito, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado de Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de post-guerra vigentes en toda la OCDE. Por una parte, supone un acusado incremento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya están reflejando las estadísticas de Eurostat o la OCDE, que se mencionan más adelante. Por otra parte, crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y en particular los amplios sistemas previsionales. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

En tercer lugar, y relacionado con los dos procesos anteriores, se debilita el liderazgo o “poder blando” de Occidente como modelo o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, generada en este caso en el corazón del capitalismo anglosajón, sus consecuencias sociales y las evidentes dificultades de los sistemas democráticos en su gestión, tanto en Europa como en Estados Unidos, han erosionado la viabilidad y el atractivo de “Occidente” y sus fórmulas y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre el que se ha basado la experiencia de la UE. Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ese es en gran medida autoinfligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente alrededor. La UE, por su parte, lleva más de diez años en el ensimismamiento al que han llevado sus reformas institucionales y el proceso constitucional, y ahora se ve sumida en las urgencias de la crisis del euro, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico y de su proyección como actor internacional. El declive de ambos actores no es, por lo tanto, un destino ineluctable.

De igual manera, el ascenso continuado de los países emergentes no supone que no se vean afectados por riesgos globales o por la inestabilidad política, o las “trampas de renta media”. Pero no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden —o desorden— internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

Menos pobreza extrema, más desigualdad global: cambios en las cartografías de la pobreza y la desigualdad global hacia 2015.

En marzo de 2012, el Banco Mundial difundió una importante noticia referida a las metas internacionales de desarrollo. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más

importante de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de 1990 para el año 2015.¹⁷ Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000, la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010.¹⁸

Se trata de un dato positivo que, sin embargo, no debiera llevar a la autocomplacencia. Si se desagrega ese dato global, hay importantes disparidades por países y regiones en la reducción de la pobreza extrema, con importantes rezagos, y un buen número de países que no lograrán alcanzar ese objetivo en el año fijado. En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también enormes retrasos y grandes disparidades de desempeño. Por ello, seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

En efecto, más allá de los grandes agregados, existen importantes disparidades que existen según regiones y países. La reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia Oriental y en el Pacífico, en donde entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema pasó del 77,2% al 14,3% de la población total. Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo del 84% al 13% de su población. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África también muestran resultados favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas. La situación más preocupante, sin embargo, se observa

¹⁷ Banco Mundial, "El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades", comunicado de prensa nº 297/2012/DEC, 28 de febrero. Véase también *The Economist*, "A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere", 3 de marzo de 2012.

¹⁸ Véase Shaosua Chen y Martin Ravallion, *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC, World Bank, 2012.

en África Subsahariana. Ésta es la región más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿adónde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona. Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China. Ello plantea nuevas demandas de desarrollo, en particular, en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social o la seguridad ciudadana, y, en general, en los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza, tanto extrema como regular. Como señala Andy Sumner, cuatro quintas partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030.¹⁹ Otros autores, basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países más pobres. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y

¹⁹ Andy Sumner, *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper n° 293, junio de 2012.

seguirá en esas cifras hacia 2025.²⁰ Muchos de estos países estarían, en suma, en el grupo de los FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*, según la clasificación, ya citada, propuesta por Duncan Green, de Oxfam.

De nuevo, estos agrupamientos tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los países más pobres y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa debería seguir teniendo un papel importante, lo que obviamente es una cuestión clave de cara al debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015, así como las políticas y los medios a desplegar para su consecución.

Al igual que ha ocurrido con las estadísticas globales sobre pobreza, en los últimos años los análisis del Banco Mundial han permitido un mejor conocimiento de la realidad y tendencias de la desigualdad. Lo que emerge de estos datos es una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y, por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países, sean en desarrollo, emergentes, o avanzados.

Según la conceptualización de Branko Milanovic, la desigualdad puede medirse de tres maneras.²¹ En primer lugar, la desigualdad internacional (medición no ponderada) compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países y revela si hay convergencia de renta entre ellos, más que la desigualdad “real”. Según esta medición, la desigualdad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte incremento a partir de ese año, y aunque disminuye a partir de 2005, sigue siendo más alta que antes de ese aumento. En segundo lugar, el cálculo de la desigualdad internacional ponderada en función del tamaño de la población de cada país, que por ello se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este cálculo desde 1960 y en particular desde 1980 se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida debido al crecimiento económico de China y, en menor medida, de India.

²⁰ Homi Kharas y Andrew Rogerson, *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012. Véase también “The Geography of Poverty. Working out how to help the world’s poorest depends on where they live”. *The Economist*, 12 de septiembre de 2012.

²¹ Para esa conceptualización, y los datos posteriores, véase Branko Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006; “Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates”, *Journal on Economic Inequality*, nº 10, 2012, pp. 1-18; y Pedro Olinto y Jaime Saavedra, “An overview of global income inequality”, *Inequality in focus*, nº 1, World Bank, 2012, pp. 1-4.

Sin embargo, como señala el propio Milanovic, el concepto de “desigualdad global”, más que “internacional”, es el que mejor mide la desigualdad “real”, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de encuestas de hogares de todo el mundo, obviando los promedios nacionales, por lo que es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Este autor ha calculado estos índices con los datos del Banco Mundial para 122 países, observando un ligero aumento de la desigualdad y, lo más significativo, que las disparidades globales son muy altas, muy por encima de las que existen en cualquier país, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo desde 2003, los índices han mejorado en la mayor parte de los países. Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. Sin embargo, la región sigue teniendo algunos de los peores índices de desigualdad interna del mundo, y se mantendrán durante algún tiempo, dado que los descensos que se han registrado son lentos y, además, frágiles y reversibles. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad en la mayor parte de los países debido tanto a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social, como al impacto de la crisis económica y al desempleo, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los “pactos sociales” básicos.²²

II. América Latina: ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder.

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal, han significado un importante reequilibrio de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando

²² OCDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD, 2008; y *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OCDE, 2011.

algunas de sus clásicas asimetrías.²³ La crisis que atraviesa la UE, la más grave desde su creación, pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para América Latina. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social y las políticas públicas. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones, y los consejos parecen venir del otro lado del Atlántico. Si tanto España como la UE en su conjunto han sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlo por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen en el interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las ya mencionadas “trampas de renta media” (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del Consenso de Washington. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de

²³ Un examen más amplio de esta cuestión, en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (ed.), *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150, y en Gratius, S. y Sanahuja, J. A. (2013), “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior*, nº 151, enero-febrero, pp. 144-154.

los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “postconsenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “socialismo del siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado Consenso de Brasilia.

AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015: ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio sudamericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías sudamericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible “repolitización” del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE, y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, tratando de ubicar a sus miembros en las cadena productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo postliberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur

ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)²⁴.

Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los Objetivos del Milenio, las agendas de renta media y la cooperación Sur-Sur. La redefinición transnacional de las agendas de desarrollo y la cooperación.

Los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de Bienes Públicos Globales y/o regionales.

A causa de este proceso de transnacionalización de la agenda de desarrollo, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones Norte-Sur en el que en gran medida están basadas. Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Norte-Sur y sus agendas de eficacia. Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

En esa política global de desarrollo, el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye solo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. En esos objetivos de coherencia de políticas no solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo. Una variable importante son las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida que se amoldan a esas normas y estándares

²⁴ Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Sanahuja, J. A: “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América*. La renovación de la cooperación iberoamericana.

—es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Más allá de los ODM: las agendas de desarrollo de los países de renta media de América Latina Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina²⁵. A la postre esa agenda, a menudo interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

Algo similar puede decirse de la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas. Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado,

²⁵ . Sanahuja, J. A: “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, 2011, nº 8, pp. 195-222.

donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones Norte-Sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones Norte- Sur de la ayuda al desarrollo.

En este contexto, hay que destacar de nuevo la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media. Conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades.

Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos²⁶:

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social*: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también los son las mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.
- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos*. El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I.

En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe

²⁶ Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B., *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas, 2012.

la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos —sea la integración regional Sur-Sur o los TLC Sur-Norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

Tendencias entre los donantes: el caso europeo En este contexto, cabe observar la tendencia de algunos donantes importantes a reducir su ayuda al desarrollo a la región, aunque ello no signifique necesariamente que se asuman las agendas y políticas de cooperación con los países de renta media. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD a la región. A través del llamado *Programa para el cambio*, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los Estados frágiles. En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación, La renovación de la cooperación iberoamericana que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”.

Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África Subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduación” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE²⁷.

²⁷ Los países en los que se suprimiría la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “gradúa” como beneficiarios a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países “graduados” podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de autoridades locales y sociedad civil, para ONG y actores descentralizados, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

La propuesta de la Comisión ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde algunos los PRMA que se “graduarán”, si bien otros la han acogido con satisfacción, valorándola como un reconocimiento de su ascenso económico y social de su nueva identidad internacional como “países emergentes”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Por lo tanto, lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no tiene

presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos²⁸.

En particular, de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior²⁹. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el cambio” ofrece significativas oportunidades para reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina. Como objetivos novedosos, se proponen acciones para afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal. En particular, los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales”, como medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones o agricultura.

Por ello, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover la agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación Estratégica Birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+i, y en particular, la conformación del espacio eurolatinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La estrategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

El ascenso de la cooperación Sur-Sur en el ámbito iberoamericano: nuevos actores e instrumentos

En este panorama hay que ubicar, por último, la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur. El ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación

²⁸ Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

²⁹ Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

Sur-Sur (CSS), en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales³⁰.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación Norte-Sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo de la región, utilizar instrumentos innovadores y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en el desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación Norte-Sur por responder a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

En este contexto, tanto para la cooperación bilateral de España y Portugal, como para la cooperación de la UE, es necesario abordar adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y en particular la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular, como ya está ocurriendo con la cooperación española y de otros Estados miembros. Es necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD.

Después de los ODM: América Latina ante los posibles escenarios y visiones de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo

La finalización del ciclo de los ODM en la cooperación internacional al desarrollo plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global y las políticas, actores y recursos que han de mobilizarse para alcanzarlas. Las tendencias de cambio en el sistema internacional y las nuevas cartografías de la pobreza y la desigualdad internacional y global definen una situación de partida notablemente distinta a la de 1990 o 2000, cuando se establecen las agendas de lucha contra la pobreza y los ODM.

³⁰ Véanse al respecto los informes anuales sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

Es posible y necesario abordar ya el debate sobre los posibles escenarios y visiones que pueden definir el futuro de la cooperación internacional y el desarrollo global a partir de 2015. Escenarios y visiones, en la medida que, por un lado, se proyectan tendencias ya observables en la cooperación internacional y el sistema de ayuda —los cambios en la composición y distribución geográfica de la pobreza, las tendencias observables en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social en los países en desarrollo, las pautas de asignación geográfica, sectorial y por niveles de renta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—; y, por otro lado, se analizan las visiones y políticas de los actores de la cooperación al desarrollo, que responden a motivaciones y opciones ideológicas, a su identidad y preferencias de valores como actores internacionales. Desde el punto de vista metodológico, un ejercicio de definición de escenarios no debería limitarse a proyectar de manera mecanicista hechos y tendencias previsibles o ya materializados a partir de modelos sistémicos o computacionales.

Debería considerar también que la definición misma de esos modelos y la selección y ponderación de variables no es ajena a las preferencias de los actores implicados, y por ello no puede ser “neutra”: Los escenarios se configuran como visiones de futuro más o menos deseables para los diferentes actores internacionales en función de sus respectivos intereses, identidad y valores, y movilizan la acción social y política para su materialización.

A partir de estas consideraciones, así como de los elementos trazados en las secciones anteriores, surgen tres grandes escenarios, en tanto proyección de tendencias y expresión de visiones de los actores de la cooperación internacional al desarrollo: el que podría denominarse ODM-*redux* u ODM 2.0, que da continuidad y se enfoca de manera mucho más nítida en la agenda de lucha contra la pobreza extrema de los ODM; los Objetivos de Seguridad Post-2015 (OS-2015+), con una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles y a las vecindades inestables, en función de objetivos de seguridad de los donantes; y en tercer lugar, la Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan, que a partir de una visión más amplia del desarrollo plantea la necesidad de acuerdos globales para una gobernanza efectiva de la cooperación internacional, en la línea de lo planteado por el Foro de Alto Nivel de Busan, en Corea del Sur, en diciembre de 2011. Como corresponde a una metodología de escenarios, se presentan aquí de manera estilizada, asumiendo el carácter inherentemente híbrido de los acuerdos y políticas que resultarán del actual proceso de definición de las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015.

ODM-*redux*: prioridad a la lucha contra la pobreza extrema El enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-*redux*”, daría continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre.

Las implicaciones de esta agenda en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales e instrumentos de intervención son evidentes: una mayor orientación a los PMA y los países de bajo ingreso, y de forma transitoria y/o residual en países de renta media-baja (PRMB), que paulatinamente se “graduarían” como

receptores de ayuda, como otros PRM; ello comporta una mayor concentración en África Subsahariana y Asia meridional y sudoriental. En términos sectoriales, en los sectores sociales básicos (SSB) como nutrición, agua potable u saneamiento, educación primaria y salud básica e inmunización.

Finalmente, en esta visión la AOD retiene un papel central como instrumento de cooperación, en un esquema de relaciones clásico en las relaciones Norte-Sur. Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque, en el que solamente los países más pobres de América Latina y el Caribe, como Haití, Honduras y Nicaragua, y en menor medida Bolivia y Paraguay, podrían aspirar a recibir ayuda y atención de los donantes.

En este contexto, los países avanzados pueden promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en muchos casos se emplea el término “asociación” o “partenariado”, para perseguir sus legítimos intereses. La renovación de la cooperación iberoamericana económicos —comercio, inversiones, protección de la propiedad intelectual...— en los países emergentes. Al mismo tiempo, al mantener la AOD y las preferencias comerciales para los más pobres, se preserva la identidad y autopercepción benevolente de los países más ricos como “buenos ciudadanos internacionales”. También se da respuesta a las agendas de eficacia de la ayuda, que abogan por una mayor concentración de la misma, conforme a una mejor división del trabajo entre donantes. Puede satisfacer a las ONG “clásicas”, que mantendrían su papel como subcontratistas para la canalización de AOD pública o de fondos privados procedentes de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), al tiempo que se mantiene su identidad y legitimidad como actores en la lucha contra la pobreza extrema.

Algunas ONG o fundaciones internacionales, como la Fundación Bill y Melinda Gates, han abogado enérgicamente a favor de este enfoque por coincidir con una visión y estrategia centrada en la pobreza extrema. Los propios países emergentes, por otro lado, rechazan de manera creciente el estigma internacional que supone ser receptor de AOD, que se considera dañino para su autopercepción como potencias en ascenso. En suma, el escenario “ODM-*redux*” se adaptaría bien a las necesidades y objetivos de los distintos actores implicados en cuanto a sus intereses, identidad y valores, y de ahí que sea una visión en la que puedan encontrar fácil acomodo, y un escenario plausible más allá de 2015.

Los Objetivos de Seguridad Post-2015: una visión “securitizada” orientada a los Estados frágiles, los conflictos armados y las vecindades inestables. Este escenario se basa en la materialización de una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles, a países en conflicto o en situación de postconflicto y a las vecindades inestables, así como a los

imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales, en función de objetivos de seguridad de los países más ricos. El punto de partida es el fuerte peso que ha ido adquiriendo la seguridad tanto en los objetivos de política exterior y doméstica de los donantes, como en las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, en particular a partir del 11-S y el lanzamiento de la “Guerra Global contra el Terror”.

Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los Estados frágiles en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, los más afectados por esas realidades, como Haití, Guatemala, Honduras o Colombia en el marco de una posible situación de postconflicto, al margen de una visión más amplia de desarrollo. Es interesante observar que, dada la elevada correlación existente entre bajo nivel de renta, pobreza y fragilidad estatal, pudiera darse cierto grado de convergencia entre esta agenda y la “ODM-*redux*”, al menos en algunos países, como los que se han agrupado en categorías como los FRACAS, antes mencionada.

Este proceso de securitización es claramente observable en las estadísticas del CAD sobre de la asignación de la AOD mundial. Desde 2004 y hasta 2009, Irak se convirtió en el primer receptor mundial. Afganistán se situó en 2008 en la segunda posición mundial, y desde 2009 en la primera. También ha crecido la participación en la AOD mundial de otros Estados frágiles que además han estado implicados en la “Guerra Global contra el Terror”. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que más han aumentado, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Además, en ese año el 51% de la ayuda asignada a los Estados frágiles se concentraba en solo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”:

Afganistán, Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia—, Irak, Cisjordania y Gaza y Sudán. A ello se suman las “primaveras árabes” y las amenazas presentes en el Sahel, que han planteado objetivos de estabilidad y seguridad que ya han sido declarados como prioritarios por donantes como la UE y sus Estados miembros.

La Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan

Esta visión y este posible escenario parten de premisas diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, parte de los cambios que se observan en el sistema internacional, y en particular en los intensos procesos de globalización y transnacionalización que se han producido en las últimas décadas. Estos procesos suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo y limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la cohesión social, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional, y la gestión de riesgos globales de creciente relevancia en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, o los mercados alimentarios. En el desarrollo, como en otros muchos

ámbitos, se ha ido ampliando la brecha existente entre las demandas de gobernanza global que generan estos procesos de alcance transnacional y la naturaleza descentralizada del poder político, situado en *locus* del Estado-nación.

Esta agenda, además, sigue la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación Global para el Desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; y una adecuada provisión de bienes públicos internacionales. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de Bienes Públicos Globales y movilizar recursos propios a través de la CSS.

Ello comporta una agenda amplia, orientada a establecer una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo basada en un multilateralismo efectivo. Este daría respuesta a las necesidades de coordinación macroeconómica global, regulación del comercio, acceso y estabilidad de la financiación del desarrollo, incluyendo las reglas sobre inversión extranjera directa, la regulación adecuada de los flujos migratorios y las remesas, la preservación del medio ambiente, y la prevención y resolución de conflictos armados. Asume que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contempla como prioridad, y trasciende, por ello, un patrón de relaciones Norte-Sur clásico.

A partir de una visión cosmopolita de los derechos de la persona, sitúa en el centro los problemas de la pobreza no extrema y de la desigualdad, reconociendo la relevancia de estas cuestiones para la cohesión social y la gobernanza democrática. Representa, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como “pacto social” global emergente, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de postguerra, sea en su forma de Estado de Bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes³¹.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por todo lo anterior, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello

³¹ Véase, en particular, las propuestas de David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid, Taurus, 2005, y Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch, 2011

requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda orientadas por intereses nacionales de carácter económico, político o estratégico-militar, o vínculos de identidad que a menudo siguen respondiendo a matrices postcoloniales de política exterior.

Más que en la AOD, que en cualquier caso debiera concentrarse en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza extrema, en este escenario la agenda se traslada a un multilateralismo renovado y efectivo, capaz de generar normas eficaces y gozar de la necesaria representatividad y legitimidad. En este habría también incentivos para la implicación de las potencias emergentes, en la medida que obtengan mayor participación política —voz y voto—, y se asuman y se dé respuesta a las agendas de desarrollo de los PRM, y a cuestiones en las que estos países tienen mucho en juego, como la estabilidad macroeconómica y financiera internacional —afrentando, por ejemplo, los riesgos de “guerras de divisas”—, el acceso a los mercados o la estabilidad de los mercados agroalimentarios.

En este último enfoque de la “Asociación Global para el Desarrollo”, América Latina y el Caribe y la Comunidad Iberoamericana pueden tener un papel más relevante promoviendo la especificidad, demandas y contribución potencial de los países de renta media a las agendas de desarrollo “post-ODM” que deberán definirse y promoverse a partir de 2015, evitando enfoques limitados y reduccionistas que dejen al margen a la región.

**LA AGRESIÓN DE LOS FONDOS BUITRES A
LA REPÚBLICA DE ARGENTINA Y LOS
POSIBLES EFECTOS EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

JUAN MARIO PAIS
Diputado de la Nación
República Argentina
Vicepresidente 1º - Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y
Desarrollo Regional
PARLAMENTO LATINOAMERICANO

**“LA AGRESIÓN DE LOS FONDOS BUITRES A LA REPÚBLICA DE
ARGENTINA Y LOS POSIBLES EFECTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE”**

**1. Breve reseña del curso de la reestructuración de la deuda externa
de la República Argentina.**

Luego de la salida de la convertibilidad cambiaria ocurrida en enero del año 2002 y del default generado por la inexistencia de divisas para hacer frente al pago de las obligaciones asumidas por la República Argentina, el Congreso de la Nación dispuso declarar la emergencia pública en todos los sectores de la economía nacional y el diferimiento de los pagos de los servicios de la deuda pública a efectos de atender las funciones básicas del Estado Nacional, pues el país había entrado en una profunda crisis con una caída del empleo industrial del orden del 28% respecto a los niveles alcanzados diez años antes y reducción que fue del 17% para la construcción. A mayo del 2002 sólo el 40,1% de los ocupados eran asalariados registrados, esto es, que contaban con cobertura de la seguridad social o cierto grado de estabilidad, habiéndose llegado a un nivel de desempleo y subempleo inédito.

Se decidió dejar la convertibilidad y se dispuso la flotación del tipo de cambio, que generó una fuerte corrida contra el peso que hizo subir rápidamente el precio de la divisa a más del doble y hasta cuatro veces en menos de cinco meses.

Se dispuso la no devolución de los depósitos en dólares y su canje por bonos a mediano plazo y en pesos, por lo que cientos de miles de depositantes recurrieron a la justicia que, en muchos casos, ordenó a los bancos pagar las

obligaciones en dólares en la misma moneda, por lo que el Banco Central dio redescuentos a los bancos comerciales para que pudieran pagar en pesos al tipo de cambio de mercado libre los depósitos que luego -huyendo del dinero local- se convertían en dólares.

También se inició un proceso inflacionario con suba de precios como consecuencia de la devaluación y se generó una caída del salario real y del empleo.

Ante ese cuadro de situación, paulatinamente se recompuso la actividad económica y financiera, se comenzaron a recuperar empleos y con un equilibrio fiscal y superávit primario, la República Argentina, comenzó a recuperar su economía y reafirmando su potestad como Estado Soberano, inició un proceso de reestructuración de su deuda externa que comenzó incipientemente en el año 2003 cuando se ofrecieron diversas alternativas a los acreedores. Un eje principal de este proceso, para hacerlo viable, fue proponer una quita sustancial a los acreedores privados, cambiando las condiciones de tasa de interés y plazo de pago. Esto se correspondería con una noción de desarrollo, no solamente en crecimiento del PBI, sino también en reducción de la situación de desigualdad, generada por la situación de inferioridad –estado de necesidad- de la República Argentina en la renegociación ocurrida en la década del `90 y en especial en los años 2000 y 2001, en donde se pactaron tasas de interés y condiciones exorbitantes, ello a consecuencia del “riesgo país” que implicaba prestarle dinero a un país con alto riesgo de default.

Es así que luego de tres (3) años de default, en la ley de presupuesto del año 2004 se estableció en relación con *“...el diferimiento de los pagos de los servicios de la deuda pública del gobierno nacional, contraída originalmente con anterioridad al 31 de diciembre de 2001, o en virtud de normas dictadas antes de esa fecha, hasta que el Poder Ejecutivo Nacional declare la finalización del proceso de reestructuración de la misma”*, y en ese contexto se logró la reestructuración del año 2005 denominada “Canje 2005”, disponiéndose la reestructuración de la deuda del Estado nacional a través Decreto N° 1.735 /04, **que tuvo una adhesión superior al 76%.**

Posteriormente, la Ley N° 26.017 del año 2010 dispuso reabrir el proceso de canje establecido en el Decreto N° 1.735/04 mencionado, y prohibió al Estado Nacional efectuar cualquier tipo de transacción judicial, extrajudicial o privada respecto de dichos bonos, en orden a la garantía establecida en la cláusula RUFO de igualdad de trato a los acreedores que entraron en reestructuración, **habiéndose logrado una adhesión del 92,4% de los acreedores.**

Y en el año 2013 se sancionó la Ley N° 26.886, por la que se autorizó al Poder Ejecutivo nacional a realizar todos aquellos actos necesarios para la conclusión del proceso de reestructuración de los títulos públicos, realizada en los años 2005 y 2010.

Por último, el 12 de setiembre de 2014 entró en vigencia la ley 26.984 denominada de Pago Soberano de la Deuda Argentina, por la que se reitera la posición de la República Argentina para garantizar el pago en condiciones **justas, equitativas, legales y sustentables** al cien por ciento de los Tenedores de Títulos Públicos de la República Argentina.

Además en la ley se designa como agente fiduciario, a NACIÓN FIDEICOMISOS S.A., empresa vinculada al BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, para administrar en fiducia los fondos que se depositen en la cuenta FONDO LEY 26984 PAGO SOBERANO DE LA DEUDA REESTRUCTURADA, sin perjuicio de que se prevé que los acreedores podrán optar por cualquier otro agente fiduciario que estimen designar, para facilitar el cobro de los servicios de la Reestructuración de Deuda Soberana 2005-2010, en un mecanismo de salvaguarda de los tenedores que adhirieron a la reestructuración de la deuda soberana 2005/2010, y hasta se autorizó al Ministerio de Economía a instrumentar el Canje de los Títulos Públicos que fueran elegibles y que aún no ingresaron a la reestructuración de deuda soberana de los años 2005/2010 y se autorizó a depositar en las fechas de vencimiento los fondos equivalentes a los que les hubiera correspondido pagar a los acreedores que no ingresaron como si hubiera ingresado.

Con esta última se intenta garantizar el pago a los acreedores que aceptaron la reestructuración y que están siendo afectados por medidas de interdicción de

sus pagos –pese a la efectivización de los mismos por parte de la República Argentina- como una forma de extorsionar a la Argentina o hacerla entrar en default.

2. La agresión de los fondos buitres y la complicidad de la justicia estadounidense

En el marco descripto precedentemente, es pertinente señalar que quedó pendiente de ingresar a la reestructuración de la deuda, solo el 7,4% de los acreedores, cuyo “no ingreso” obedeció a situaciones particulares de tenencia de los títulos, tales como cuestiones sucesorias o específicas relacionadas con sociedades comerciales o tenedores individuales que dificultaron la acreditación de titularidad, y en los otros casos, se correspondieron a aquellos tenedores de bonos que decidieron no ingresar para intentar cobrar un monto mayor, los cuales en muchos casos, luego vendieron sus títulos defaulteados a precios de mercado (muy inferiores al real), por lo que hoy nos encontramos que en una gran mayoría los tenedores de ese 7,4% se corresponden con aquellos que adquirieron esos títulos a precios mínimos e iniciaron diversas acciones legales en los Estados Unidos apuntando a cobrar el 100% del valor nominal de los títulos originales con más los exorbitantes intereses pactados en dichos títulos originales.

La tenencia mayoritaria de este segmento corresponde a fondos de inversión que adquirieron los títulos a precios muy bajos luego del default, con la finalidad explícita de maximizar sus ganancias. A estos tenedores se los conoce como fondos buitre.³²

El problema emerge a partir del accionar de los denominados “fondos buitre”, los cuales son fondos especuladores que compran a precios irrisorios deuda de países en problemas con su deuda soberana con el propósito de entablar procedimientos judiciales para obtener sumas exorbitantemente mayores al exigir el precio nominal más intereses devengados. Este propósito como se verá infra era ilícito.

³² Enrique Dentice, Coordinador del Centro de Investigación y Medición Económica de la UNSAM

El mecanismo operativo de estos fondos buitres consiste en comprar bonos defaulteados al precio de mercado que en muchos casos no llega al 10% o 15% de su valor nominal de un país que interrumpe aunque fuera transitoria el pago de los servicios de su deuda. Algunos de los que tienen esos bonos los venden porque creen que es mejor recuperar algo que nada. Articulados con estudios de abogados e importantes compañías de lobby, a veces con el apoyo de personalidades importantes - basta con ver lo sucedido en el caso judicial Elliott Associates Inc. contra La República del Perú³³-, tales fondos de especulación obtienen ganancias financieras siderales.

Los fondos buitres, radicados casi siempre en paraísos fiscales, lanzan juicios contra los países en default y rastrean sus activos por el mundo en busca de embargos y otras medidas de coerción que sumen presión. Cuando un país tiene problemas económicos y se presume que éstos pueden empeorar, sus bonos pierden valor en el mercado secundario y muchos bonistas se asustan y corren a venderlos al precio que sea, y es allí donde los fondos rapaces compran en masa. Si el país ya ha anunciado una reestructuración salen a la búsqueda de bonistas con problemas de liquidez, y recurren también a otros métodos u oportunidades, incluso ilícitos, como más abajo se menciona.

³³ *En ese precedente, el fondo de inversión Elliott Associates -propiedad de Paul Singer- compró 6 meses después que el gobierno de Alberto Fujimori iniciara las negociaciones que derivaron en el Acuerdo Brady, USD 11,4 millones de deuda externa peruana que se estimaron en un valor nominal de USD 20,7 millones. Una vez anunciada la reestructuración, Elliott se rehusó a participar y demandó al Estado peruano en Nueva York por el valor total de sus tenencias. La defensa solicitó la nulidad del juicio por cuanto la conducta de Elliott configuraba una violación de la Sección 489 de la Ley del Poder Judicial de Nueva York –conocida como doctrina Champerty- la cual prohíbe “comprar documentos de crédito vencidos (...) con el propósito de interponer una acción o proceso judicial respecto a la misma.” Si bien la Primera Instancia le dio la razón a Perú alegando que efectivamente Elliott había incurrido en ese delito y describió detalladamente en el expediente cómo sus prácticas se enmarcan dentro de los alcances de la ley, el Segundo Circuito revocó esa sentencia aduciendo una particular interpretación de la norma. El Tribunal, manifestó que para que la conducta sea ilícita la acción judicial debe ser el objetivo primordial y, en este caso, hay otra finalidad que es el cobro de la deuda. Así, con una lectura que no contempla ningún sentido jurídico puesto que todo aquel que inicie un pleito espera cobrarlo, la Cámara de Apelaciones neoyorquina otorgó un marco de legitimidad a estas prácticas encuadradas como fraudulentas por la doctrina Champerty y dejó desprovistos a los Estados de esa herramienta de defensa. En “FONDOS BUITRE EL JUICIO CONTRA ARGENTINA Y LA DIFICULTAD QUE REPRESENTAN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.” Documento de Trabajo N° 49 – Febrero 2014. AUTORES: ROMINA KUPELIAN Y MARÍA SOL RIVAS. <http://www.mecon.gov.ar/DESENDEUDAR/es/doc/opinion-Kupelian-Rivas.pdf>*

En el mundo de las finanzas existen ciertos indicadores que le permiten a cualquier inversionista medir el riesgo al que se expone al adquirir un bono. La tasa de interés de una deuda soberana incorpora la prima conocida como “riesgo-país” que se determina por la evaluación que hace el mercado de la probabilidad de insolvencia de una deuda, principalmente, por la posibilidad de default. **Una tasa alta implica una alta rentabilidad, a la vez que un elevado riesgo de incobrabilidad.** Los fondos buitres compran títulos públicos con una alta tasa de interés y en default aún sabiendo las pocas chances que tienen de recuperar lo invertido, puesto que ellos no apuestan al juego del mercado, sino que la rentabilidad la obtienen recurriendo a tribunales que les aseguran la desaparición de ese riesgo. Esto es posible –como se desarrollará más adelante– a un sistema poco regulado y ante un poder judicial y político que legitima estas conductas y que hasta modifica la legislación –como ocurrió en el Estado de Nueva York– para allanar el obrar de estos fondos de especulación.³⁴

Los fondos buitres utilizan habitualmente los Credit Default Swap (CDS) para sus operaciones especulativas. Estos son un tipo particular de derivados, los cuales, consisten en un convenio entre una parte A que, teniendo bonos soberanos emitidos por los Estados o empresas privadas, toma un seguro con otra parte B para que, en caso de que el Estado o la empresa entre en suspensión de pagos, la parte B pague a la A el valor del seguro. La perversión del mecanismo es evidente: en ese caso, la expectativa de quien toma el seguro es que el Estado o la empresa entre en default. El caso argentino es emblemático, y más grave aún pues aparentemente existirían seguros de la actual deuda reestructurada en poder de los fondos buitres que están obstaculizando el pago, con lo que cobrarían también los seguros por el default que ellos están provocando al impedir que la Argentina pague a los bonistas que aceptaron la reestructuración.

En cuanto a la situación judicial de la República Argentina en su litigio con los fondos buitres, la crisis se desencadenó abruptamente con la afectación del cumplimiento de sus obligaciones internacionales, cuando la Suprema Corte de

³⁴“FONDOS BUITRE EL JUICIO CONTRA ARGENTINA Y LA DIFICULTAD QUE REPRESENTAN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.” Documento de Trabajo N° 49 – Febrero 2014. AUTORES: ROMINA KUPELIAN Y MARÍA SOL RIVAS. <http://www.mecon.gov.ar/DESENDEUDAR/es/doc/opinion-Kupelian-Rivas.pdf>

los Estados Unidos de América, el 16 de junio de 2014 rechazara 2 el **writ of certiorari** presentado por la República Argentina, quedando firmes y ejecutorios los fallos de la **Corte del Distrito Sur de Nueva York (léase Juez Griesa)** que a la postre sirvieron de fundamento para que en forma absolutamente arbitraria se **obstruyera selectivamente el cobro de los fondos pagados por la República Argentina el pasado 26 de junio de 2014, con destino a cancelar los vencimientos de la deuda reestructurada en los años 2005 y 2010.**

Como lo refieren informes del Ministerio de Economía de la República Argentina, las órdenes *pari passu* dictadas por el Juez Griesa en el marco de la causa **NML Capital Ltd. et al v. Republic of Argentina**, implican una interpretación absolutamente irracional del trato igualitario, y lo que promueve es todo lo contrario, un trato **privilegiado y desigual a los tenedores de bonos en default**, a quienes este juez condena a pagar el 100% de capital más los intereses devengados cada vez que la República Argentina pague a los bonistas reestructurados.

2.1. Los antecedentes de la cláusula *pari passu*³⁵ en el caso argentino

Claramente surge que lo actuado por Griesa fue en manifiesto exceso de jurisdicción, disponiendo una sentencia arbitraria, pues no sólo es objetable el fallo en sí, sino las medidas para ejecutar dicho fallo que violan la inmunidad soberana de la República Argentina a favor de los fondos buitres.

En este sentido resulta pertinente señalar que el 7 de noviembre de 2003 NML Capital Ltd. y otros fondos acreedores ³⁶ demandaron a la República Argentina

³⁵ Conf. Min. Econ. Y Finanzas Pública R.Arg – y antecedentes mensaje elevación Proyecto de ley PE N° 307/14.

³⁶ Cabe destacar que ciertos fondos buitre, controlados por Elliott Associates, con prácticas que han sido calificadas como “terrorismo financiero”, ya habían utilizado esta misma estrategia en casos de deudas soberanas emitidas por Perú, la República Democrática del Congo y Nicaragua ante los tribunales belgas, intentando frenar los pagos de deuda reestructurada realizados por intermedio de Euroclear. Los tribunales consintieron la estrategia de los fondos buitre, y tanto Perú como Congo cedieron rápidamente ante la presión y pagaron sumas exorbitantes a quienes no habían invertido un solo centavo en ese país. Nicaragua, sin embargo, apeló la sentencia de primera instancia y consiguió que la Corte de Apelaciones belga revirtiera la sentencia en su contra. Para ese entonces, los legisladores belgas habían advertido que la estrategia judicial de Elliott y la imprevisibilidad en las decisiones de los tribunales belgas sobre el tema podrían socavar el puesto de Bélgica en los mercados financieros globales. Es así que el parlamento belga sancionó una ley protegiendo a Euroclear y, en consecuencia, a las reestructuraciones de

ante la **Corte del Distrito Sur de Nueva York** por la falta de pago de ciertos Bonos Externos Globales de su tenencia -emitidos según el Fiscal Agency Agreement (FAA) con fecha 19 de octubre de 1994- que se correspondían con el denominado Plan Brady, y estos fondos siguieron comprando aún con posterioridad a los canjes de 2005 y 2010 a precio irrisorio. Es pertinente señalar que estos acreedores que jamás habían invertido en la Argentina ni habían sido tenedores originarios de dichos títulos, son los denominados “fondos buitres”, y en relación a la cláusula pari passu contenida en los títulos de deuda originarios, resultan pertinente señalar que la República Argentina el 12 de diciembre de 2003, (ante la maniobra evidente de NML y de otros demandantes que podrían alegar en el futuro que los pagos que pudiera realizar nuestro país respecto de una eventual reestructuración de su deuda soberana, o a instituciones financieras internacionales, resultarían violatorios de la cláusula pari passu contenida en los títulos de su tenencia), **presentó una moción ante el juez Griesa solicitándole que declare que esos pagos no violarían dicha cláusula** ³⁷.

En audiencia celebrada el 15 de enero de 2004 con el Juez Griesa y varias partes demandantes en casos relacionados, los representantes de la República Argentina le requirieron a dicho magistrado se expida ante la eventualidad que el país reestructurase su deuda externa y comenzase a realizar pagos, y expresamente la Argentina le solicitó se dejara sentado que tal cláusula no requiere pago a prorrata, (no establece la prohibición de pagar a un acreedor y no ordena el cese de pagos por no pagar a uno o más acreedores y por el

deuda soberana, del accionar de los fondos buitre. Ver: ElliottAssocs., L.P., Sumario General No. 2000/QR192. 12 (Ct. Ap. Bruselas, 8va Cámara, 26 Sept. 2000; Red Mountain Finance c. República Democrática del Congo, Caso No. CV 00-0164 R, 2000 WL 34479543 (C.D. Cal. Nov. 29, 2000); LNC Investments c. República de Nicaragua, Corte Comercial de Bruselas, 11 Sept. 2003; República de Nicaragua c.. LNC Invs. & Euroclear Bank, S.A., No. 2003/KR/334 (Corte de Apelaciones de Bruselas, 9na Cámara, 19 Mar. 2004).

³⁷“Memorandum of Law of the Republic of Argentina in Support of Its Motion Pursuant to CPLR 5240 to Preclude Plaintiff Judgment Creditors From Interfering with Payments to Other Creditors”, de fecha 12 de diciembre de 2003 (ANEXO IV). Este escrito establece la correcta interpretación de la cláusula pari passu y expresa la imperativa necesidad de dictar una orden que declare que Argentina podría llevar adelante la reestructuración de su deuda y realizar pagos a otros acreedores sin que esto implicare violar esa cláusula, en razón de otorgar al país la certeza de que las futuras renegociaciones de la deuda no serían atacadas por los demandantes como ocurrió en el caso de Perú.

contrario NML argumentó que la cláusula sí exige el pago a prorrata). **El magistrado no se expidió alegando que no existía controversia que lo obligase a expedirse sobre la cuestión en dicha instancia, pero la posición asumida por NML le parecía una interpretación muy rebuscada y extraña de la cláusula pari passu.**

Por último, el **sistema legislativo y judicial de EE.UU.**, no fue ajeno al obrar de los fondos especulativos, ya que en el año 2004, (luego de la sentencia favorable de la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito contra Perú el fondo Elliott Associates), **el Poder Legislativo del Estado de Nueva York modificó el artículo 489° de la Ley del Poder Judicial de Nueva York (“NY Code-Sección 489: Purchase of claims by corporations o collection agencies”, también conocida como “Chamberty Defense”);** norma esta que en su texto original prohibía la compra de deuda con el objeto de llevar a cabo una acción legal para lograr su cobro, evitándose así, abusos en el proceso legal; y con la modificación legislativa mencionada se allanó el camino para que los especuladores pudieran comprar deuda en default aún luego de producidos procesos de reestructuración, con la exclusiva finalidad de litigar judicialmente. No obstante tan direccionada fue esta modificación, que sólo limitó la compra de deuda inferiores a los quinientos mil dólares estadounidenses (U\$S 500.000); por lo que incuestionablemente esta disposición tendió a beneficiar a los fondos especulativos.

Luego de ello, los fondos buitres comenzaron a intentar lograr embargos y obstruir la reestructuración de la deuda pública argentina, con la finalidad de obtener el pago del 100% de sus títulos; no obstante hasta el presente tales maniobras pudieron ser repelidas por la inmunidad soberana de la que gozan los estados³⁸.

³⁸Conforme Derecho Internacional, los Estados poseen igualdad jurídica soberana, por lo cual, entre otras cosas, sus bienes no pueden ser sometidos a medidas ejecutorias, a menos que se presenten ciertas excepciones. Esta norma consuetudinaria del derecho internacional fue receptada por diversos Estados en sus ordenamientos jurídicos internos, entre ellos Estados Unidos de América, que adoptó en el año 1976 la *Foreign Sovereign Immunities Act (“FSIA”)*. Así, en los Estados Unidos de América, las medidas de ejecución de bienes contra Estados extranjeros deben cumplir los estándares de la FSIA, la que otorga a esos sujetos inmunidad de ejecución en su propiedad y activos, con limitadas excepciones.

En octubre de 2010 NML solicitó permiso para modificar su demanda contra la República Argentina, **alegando que el país había estado en continua violación de la cláusula pari passu desde la realización de las reestructuraciones de su deuda externa del año 2005 en adelante, aduciendo que se había violado la cláusula pari passu al no haberseles abonado suma alguna a estos tenedores de bonos que no habían entrado en la reestructuración, es decir aducían que se había violado la obligación de brindar un trato igualitario, claro está que ellos no lo querían en cuanto al quantum de la deuda, (los que habían aceptado la reestructuración habían efectuado quitas de capital e intereses y habían prorrogado los plazos de pago).**

Esta interpretación fue la que en definitiva receptó Griesa y convalidó el sistema judicial de EE.UU., con lo que prácticamente condena al fracaso cualquier futura reestructuración de deuda externa de cualquier país.

Así las cosas, con la nueva posición judicial del alcance del pari passu, el 7 de diciembre de 2011, el Juez Griesa resolvió que tanto el dictado de las Leyes Nros. 26.017 y 26.547, como los pagos periódicos de los servicios de los bonos emitidos para los Canjes implicaron la disminución del rango de los bonos de NML, violando así la cláusula pari passu, con lo que el mismo Juez que años anteriores había indicado que la interpretación realizada por los fondos buitres de la cláusula era rebuscada, ahora la consagraba judicialmente.

El 23 de febrero de 2012 el Juez Griesa emitió una orden requiriéndole a la Argentina **que pague a los demandantes en su totalidad cuando se pague a los tenedores de bonos emitidos para los canjes**, habiendo apelado la Argentina ante la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito, suspendiéndose los efectos de la sentencia del Juez Griesa durante el trámite de la apelación.

Por otra parte, en fecha 21 de noviembre de 2012 el Juez Griesa aclaró la fórmula de pago a prorrata, estableciendo que **corresponde el pago del 100% a favor a los demandantes junto con el pago de los servicios a los tenedores de la**

deuda reestructurada. Además, detalló la lista de terceras partes involucradas (participantes en el procedimiento de pago) y levantó el “stay” (suspensión) del 23 de febrero -que fue luego restaurado por la Corte de Apelaciones a pedido de Argentina el 28 de noviembre-.

2.2. Las instancias superiores del proceso judicial y la etapa de ejecución de sentencia

El 28 de diciembre de 2012 la República Argentina **apeló** la sentencia dictada por Griesa, alegando que de ninguna manera constituye un **“trato igualitario”** garantizar judicialmente que los fondos buitres recibirían el pago completo -y todo junto- de la deuda reclamada, colocándolos en situación de privilegio en relación a la inmensa mayoría de los bonistas que aceptaron voluntariamente quitas y condiciones financieras sustentables para la República Argentina al adherir a los Canjes 2005 y 2010.

Como un fundamento de la discriminación entre los acreedores que entraron en la reestructuración y la minoría que comprando a precio vil bonos en default litigó, Griesa sostuvo que *“al aceptar las ofertas de canje los bonistas reestructurados apostaron por la certeza, evitando el riesgo de litigar sus derechos en virtud de los bonos del Fiscal Agency Agreement (FAA). Pero que ellos sabían muy bien que otros propietarios de bonos del FAA intentarían obtener el pago íntegro de los montos adeudados en virtud de dichos bonos por medio de la persistencia en el litigio. Remarcó que por mucho años los demandantes han intentado infructuosamente ejecutar sus sentencias contra la Argentina (debido a la inmunidad soberana de la que goza) pero que, **ahora las decisiones de la Corte de Distrito y la Corte de Apelaciones sobre la base de la cláusula pari passu, permiten proporcionar a los demandantes la plena recuperación de los importes adeudados en virtud de los bonos del FAA.”***

Es decir que Griesa intenta violar la **inmunidad de ejecución de un estado soberano**, y hasta lo reconoce explícitamente aduciendo que con su obrar pretende evadir la propia FSIA, manifestando explícitamente que sus

sentencias fueron un medio para soslayar la inmunidad soberana del Estado argentino, y “compelerlo” a cumplir las sentencias en su contra.

Entonces, la posición de la Justicia norteamericana no sólo reconoce al deuda no reestructurada, lo cual en modo alguno puede ofender a la R.A. sino que la coloca en situación de privilegio con la que sí aceptó la reestructuración en forma abrumadoramente mayoritaria, y eso si agrade a la R.A. y al orden jurídico internacional, y adicionalmente le concede a estos Fondos Buitres una herramienta de extorsión contra el país deudor al implementar un sistema de BLOQUEO DEL PAGO DE LA DEUDA SOBERANA REESTRUCTURADA, para así hacer entrar en DEFAULT la nueva deuda, o compeler al pago de una forma absolutamente violatoria del derecho interno y hasta del derecho internacional. Sintetizando, la posición de Griesa en la etapa de ejecución es: O COBRAN LOS FONDOS BUITRE O NO COBRA NADIE.

Destacamos que lo actuado por el Poder Judicial de EE.UU. aparece dissociado del orden jurídico internacional y de la posición institucional de la mayoría de los países del mundo, y hasta obvio escuchar a los Amicus Curiae que se presentaron ante la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos que no aceptó revisar el fallo de Griesa, y en este sentido diversos países como Francia y hasta el Gobierno de EE.UU., intentaron alertar de las consecuencias de los fallos, pero la propia Corte Suprema de Justicia en el procedimiento Discovery, detuvo al representante de EE.UU. señalándole que la Corte no estaba para resolver cuestiones políticas, sino para interpretar y aplicar la ley, y omitió revisar las sentencias.

Hasta la sanción de la última de las leyes dictadas por la R. Argentina en setiembre de 2014, los pagos de la deuda debían realizarse a través del Agente Fiduciario (“Trustee”), que es el Bank of New York Mellon (BNYM), en las cuentas que tiene abiertas esa entidad extranjera en el Banco Central de la República Argentina, a más tardar a la 1:00 P.M. hora local en ese lugar de pago, el día hábil anterior a cada fecha de pago de intereses o de pago de capital por lo que la R. Argentina el último día hábil de junio de 2014 (26 de junio de 2014) abonó los servicios de la deuda reestructurada, y **Griesa bloqueó dichos pagos a los**

acreedores de deuda reestructurada, y aquí nace el escándalo jurídico que alertó a la COMUNIDAD INTERNACIONAL del peligro del obrar de Jueces al servicio de los especuladores internacionales que constituyen la parte más abyecta del capitalismo mundial.

La sumas que fueron pagadas por la R. Argentina al Agente Fiduciaria ya no son más del país y conforme las obligaciones emergentes de los títulos reestructurados, el Agente Fiduciario en función de la obligación emergente del Convenio de Fideicomiso deben ser mantenidas por él en fiducia para los Tenedores de los Títulos de Deuda y aplicadas por el Fiduciario a los pagos adeudados en virtud de los Títulos de Deuda y del Convenio de Fideicomiso, en las oportunidades y de la manera dispuesta en los Títulos de Deuda y en el Convenio de Fideicomiso.

A partir de que el Agente Fiduciario recibió el pago de la Argentina el dinero ya no es propiedad del deudor, pues el deudor realizó el pago conforme el medio al que estaba obligada, y sus verdaderos titulares son los acreedores, sin perjuicio de lo cual ese proceso de pago se vio interrumpido selectivamente por el obrar de la Justicia Norteamericana (Griesa).

Conforme lo sostuvo la cancillería argentina, su Presidenta, el Congreso Nacional y los abogados que representan al país en las causas que se llevan adelante en USA, la Argentina siempre buscó una **solución definitiva, justa, equitativa, legal y sustentable de su deuda con todos los bonistas** que no ingresaron aún en los Canjes de la República, pero no puede so pena de alterar peyorativamente la situación de quienes en un porcentaje de casi el 93% aceptaron reestructurar su deuda actuar priorizando a quienes la extorsionan, y que comprando una deuda a precio vil –menos de 50 millones de U\$, hoy pretenden cobrar 1.650 millones U\$.

Advertido el Juez que sus decisiones importunan a terceros ajenos al proceso, los cuales inclusive ya se encuentran demandando a Estados Unidos por el obrar arbitrario y extorsivo de la Justicia norteamericana que les importuna el pago, Griesa sostiene que la forma de resolver el conflicto es a través de una

negociación, pero en ese marco la Argentina, sólo puede ofrecer en dicha negociación términos similares a los de los demás acreedores que aceptaron la reestructuración, que implicarían ganancias para los holdouts del 300%, pero obviamente ellos rechazan esa ganancia exorbitante y pretenden la ganancia estrafalaria de más del 1000%.

De aceptar la negociación a la que insta Griesa y pretenden los bonistas, la Argentina gatillaría la cláusula RUFO (*Rights Upon Future Offers*) que obra en la reestructuración de la deuda de 2005 y 2010, la cual establecía que si la Argentina voluntariamente hiciera una oferta de compra o canje o solicitara consentimientos para modificar cualquier Título Elegible no ofrecido ni aceptado en los Canjes anteriores, deberá adoptar las medidas necesarias para que los participantes de las operaciones de Canje de 2005 y 2010 tengan el derecho a canjear los títulos oportunamente recibidos en las condiciones que establecen los prospectos respectivos, lo que equivaldría en este caso concreto, siguiendo las expectativas difundidas por los *holdouts*, al pago total de intereses más capital de los bonos originales, y claro está tiraría por la borda la reestructuración de la deuda y llevaría al país a un nuevo Default.

La cláusula RUFO implica el compromiso de un obrar diligente y de buena fe del deudor, y les garantiza a los acreedores que aceptaron la reestructuración que la República Argentina no ofrecerá una mejor oferta a quienes se negaron a participar, y por ello la adhesión fue del 92,6% del total de la deuda en default.

La R. Argentina ha concurrido a todas las audiencias convocadas por el negociador especial designado por Griesa, acreditando su voluntad de dialogar y ofrecer condiciones justas y equitativas que no alteren ni afecten el resto de la deuda reestructurada, pero sistemáticamente con amparo del propio tribunal tal posición es rechazada, pero la situación se tensa día a día ante el obrar explícito de afectar el cobro de los acreedores reestructurados para obligar a la Argentina a pagar a los Fondos Buitres.

3. Las repercusiones internacionales del obrar de los Fondos Buitres en connivencia con la Justicia de EE.UU.

Las medidas adoptadas por la Justicia de los Estados Unidos de América en el caso Argentino han sido dictadas en manifiesto exceso de jurisdicción y competencia pretenden forzar a la República Argentina a violar sus políticas soberanas de reestructuración de deuda pública aprobadas por ese Honorable Congreso de la Nación que forman parte del Orden Público de la Nación Argentina. La no razonabilidad de las órdenes *pari passu* dictadas por el Juez de distrito Tomas Griesa son de una gravedad institucional tal, que afecta la soberanía de dicho país, pues las mismas pretenden imponer forzosamente a la República Argentina incumplir con sus obligaciones y, en consecuencia, violar su legislación de Orden Público y los contratos suscriptos con los acreedores titulares del 92,4% de su deuda soberana, que oportunamente quedó en situación de diferimiento.

La decisión de la Justicia, y en definitiva de los Estados Unidos ha corroborado la legalidad y legitimidad de un capitalismo salvaje basado en la renta financiera que se transformó en hegemónico desde fines del siglo XX. Considero al igual que lo sostenido en la declaración del G77+China sobre que la desregulación y la liberalización financieras han dado lugar a una enorme ampliación de las corrientes financieras especulativas y del comercio de derivados. La crisis económica y financiera de 2008 ha demostrado que las finanzas internacionales han creado una economía propia, cada vez más desconectada de la economía real de la producción, las inversiones directas, la creación de empleo y el crecimiento de los salarios.³⁹

A modo comparativo si bien los procesos de crisis financiera de los Estados son diferentes a los de los deudores privados, dado el indudable interés público involucrado, ante una situación de crisis financiera de un país soberano, la alternativa de solución no debería diferir cuando existen obligaciones financieras impagas emitidas en el mercado de capitales. Todos los países desarrollados y la mayoría del mundo, cuentan con legislación que permite a sus deudores privados llevar adelante un proceso concursal, de reorganización o liquidación, ante el presupuesto objetivo concursal, sea éste la cesación de pagos, crisis o

³⁹ <http://ibce.org.bo/images/publicaciones/Declaracion-de-Santa-Cruz-G77+China.pdf>

dificultades financieras o aquel otro que prevea la legislación concursal aplicable. Incluso existen países (notablemente, los EE.UU.), en que sujetos de derecho público (como las municipalidades) pueden también llevar adelante un proceso de este tipo a través de las normas previstas en la propia ley de quiebras. No existe, sin embargo, un marco normativo que regule la cesación de pagos y/o quiebra de los países.⁴⁰

En el ámbito del Derecho Internacional, los Estados poseen igualdad jurídica soberana, por lo cual, entre otras cosas, sus bienes no pueden ser sometidos a medidas ejecutorias, a menos que se presenten ciertas excepciones. Esta norma consuetudinaria del derecho internacional fue receptada por diversos Estados en sus ordenamientos jurídicos internos, entre ellos Estados Unidos de América, que adoptó en el año 1976 la Foreign Sovereign Immunities Act (“FSIA”). Así, en los Estados Unidos de América, las medidas de ejecución de bienes contra Estados extranjeros deben cumplir los estándares de la FSIA, la que otorga a esos sujetos inmunidad de ejecución en su propiedad y activos, con limitadas excepciones. La República Argentina confió, al momento de emitir los bonos regidos por legislación y jurisdicción de los Estados Unidos de América, en la total y correcta aplicación de la FSIA, la que brinda ciertas inmunidades en materia de ejecución. Si la ejecución de determinados bienes de Argentina no ha sido posible para los demandantes, es simplemente por el derecho que le asiste a la República Argentina de ampararse en esas inmunidades, como lo haría cualquier Estado soberano, **en especial, cuando es amenazado con pretensiones ilegítimas, exorbitantes y desproporcionadas.**⁴¹

Resulta relevante demostrar como en el derecho comparado se han sancionado este tipo de prácticas así, por ejemplo, en **Inglaterra** en 2010 el Parlamento británico votó la prohibición de los llamados “fondos buitres” que sacan provecho de la deuda de países del tercer mundo. La ley que entrara en vigor ese año y

⁴⁰ Araya, Tomás M. y Tuculet, María Victoria: “El principio de inmunidad estatal y los procesos de reestructuración de deuda soberana”. Revista LA LEY. Buenos Aires, argentina - viernes 15 de agosto de 2014.

⁴¹ De la exposición de motivos de la Ley para declarar de interés público la Reestructuración de la Deuda 2005-2010 y el pago soberano local, que comprenda al cien por ciento de los Tenedores de Títulos Públicos de la República Argentina, en condiciones justas, equitativas, legales y sustentables.

una de sus primeras consecuencias era impedir que un fondo cobre a Liberia £12 millones por una deuda que data de 1978. La ley se inspiró en una investigación de BBC Newsnight sobre los fondos buitres.⁴² Entre las propuestas a nivel estatal, merece destacarse la Debt Relief (Developing Countries) Act 2010, sancionada por el Parlamento del Reino Unido el 8 de abril de 2010. El objetivo principal de dicha ley es limitar cuantitativamente el alcance de las ejecuciones de los acreedores contra Estados deudores con un nivel de “endeudamiento insostenible”.⁴³

La ley británica se aplicará no sólo a los reclamos iniciados por acreedores contra dichos Estados que califiquen como “*Estados con un nivel de deuda insostenible*” ante los tribunales del Reino Unido, sino también a las ejecuciones de sentencias extranjeras o laudos arbitrales favorables a los acreedores⁴⁴. Por lo tanto, los jueces del Reino Unido, ya sea a la hora de resolver los reclamos iniciados por los acreedores ante sus tribunales o al momento de hacer lugar a la ejecución de una sentencia extranjera o un laudo arbitral, deberán admitir la petición (siempre que corresponda) limitando el reclamo de los acreedores al límite cuantitativo establecido por dicha ley (definido como una “proporción relevante” de la deuda reclamada)⁴⁵.

De este modo, el Reino Unido ha sancionado una herramienta normativa de protección a los Estados con nivel de endeudamiento insostenible frente a los reclamos de los acreedores, procurando favorecer los procesos de

⁴² <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/8610062.stm>

⁴³ Araya, Tomás M. y Tuculet, María Victoria: “El principio de inmunidad estatal y los procesos de reestructuración de deuda soberana”. Revista LA LEY. Buenos Aires, argentina - viernes 15 de agosto de 2014.

⁴⁴ Araya, Tomás M. y Tuculet, María Victoria: “El principio de inmunidad estatal y los procesos de reestructuración de deuda soberana”. Revista LA LEY. Buenos Aires, argentina - viernes 15 de agosto de 2014.

⁴⁵ Debt Relief (Developing Countries) Act 2010 Section 4 Meaning of “the relevant proportion”. 1) In this Act any reference to the relevant proportion, in relation to a qualifying debt, is to be read as follows: A/B. 2) Where the qualifying debt is one to which the Initiative applies, the relevant proportion is —where— A is the amount the debt would be if it were reduced in accordance with the Initiative (on the assumption, if it is not the case, that completion point has been reached, for the purposes of the Initiative, in respect of the country whose debt it is), and B is the amount of the debt without it having been so reduced. 3) Where the qualifying debt is a debt of a potentially eligible Initiative country, the relevant proportion is 33%.

reestructuración de deuda de dichos Estados y el reingreso a los mercados financieros.⁴⁶

La desproporción ha sido observada desde la política y desde la academia. Así el economista **Joseph Stiglitz** -premio Nobel de Economía en 2001- consideró que el fallo del magistrado es una suerte de "bomba" lanzada al sistema económico global. "Hemos tenido muchas bombas alrededor del mundo, y ésta es una que Estados Unidos le está tirando a todo el sistema económico global", dijo Stiglitz, al diario The New York Times.⁴⁷

Previamente había sostenido, a favor del proceso de re-estructuración, que: “[En Argentina] la devaluación y la reestructuración de la deuda funcionaron. En los años siguientes, hasta la erupción de la crisis financiera mundial en 2008, el crecimiento del PBI anual argentino fue del 8 %, uno de los más rápidos en el mundo. Incluso los antiguos acreedores se beneficiaron con este rebote. En una jugada muy innovadora, Argentina cambió la deuda vieja por otra nueva –con un valor de aproximadamente 30 centavos por dólar, o un poco más– a la que agregó un bono indexado por el PBI. Cuanto más crecía Argentina, más pagaba a sus anteriores acreedores. Los intereses de Argentina y los de sus acreedores estaban entonces alineados: ambos deseaban el crecimiento....”⁴⁸

Al decir del sociólogo brasilero Emir Sader: “El bajo crecimiento o el estancamiento o incluso la retracción de las economías se debe justamente al hecho de que el sector hegemónico en la economía es un sector parasitario, que no produce bienes, ni empleos. Es el capital financiero bajo su forma especulativa, que no financia el consumo, ni la investigación, ni tampoco la producción. Vive de la compra y venta de papeles.

Los fondos buitres son el ejemplo más radical de ese carácter parasitario del capital especulativo, típico de la era neoliberal. En ese caso, se han

⁴⁶ Araya, Tomás M. y Tuculet, María Victoria: “El principio de inmunidad estatal y los procesos de reestructuración de deuda soberana”. Revista LA LEY. Buenos Aires, argentina - viernes 15 de agosto de 2014.

⁴⁷ <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2014/08/01/the-justice-of-argentinas-default/a-global-system-is-needed-for-debt-restructuring>

⁴⁸ Joseph E. Stiglitz, expresó en un artículo publicado en el sitio web Project Syndicate. Al referirse al litigio contra Argentina ante el último fallo de la Cámara de Apelaciones, previa elevación a la Corte.

valido de la crisis de la deuda de los países latinoamericanos para imponer normas draconianas a gobiernos subalternos, parte fundamental de la herencia maldita recibida por los gobiernos anti neoliberales. Préstamos a intereses brutales a cambio de renunciar a la soberanía nacional.

“Así, aun los gobiernos que han reaccionado en contra del neoliberalismo, empezando a construir alternativas a ese modelo agotado, tienen que enfrentar todavía esa herencia. Para la derecha sería señal de fracaso de los gobiernos progresistas, cuando en realidad son todavía rezagos de los gobiernos de la misma derecha.”⁴⁹

El reconocido economista francés Thomas Piketty ha revolucionado al mundo con su libro *El capital en el siglo XXI*, con estadísticas de los últimos 210 años y una conclusión resumida en una fórmula ($r > c = +d$) muy concreta: si la renta del capital es mayor que el crecimiento del PIB, la desigualdad aumenta. En este marco debemos entender que los fondos buitres compraron deuda argentina por 325 millones de dólares y están reclamando 3.250 millones transformándose un obstáculo para el desarrollo del país soberano.

Por otra parte, entre las propuestas a nivel internacional, cabe destacar la labor del Fondo Monetario Internacional. En abril de 2013, dicho organismo emitió un documento analizando la situación de los países que han implementado procedimientos de reestructuración de deuda, en el que efectuó una recopilación de las propuestas recientes sobre la materia⁵⁰, avalando los procesos de reestructuración.

Asimismo y a fin de hacer valer los derechos de la República Argentina el 7 de agosto de 2014 la República Argentina presentó ante la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, una demanda contra los Estados Unidos de América, destinada a responsabilizar a la demandada por los perjuicios que le están siendo ocasionados a la Argentina en virtud de las decisiones adoptadas

⁴⁹ Sader Emir es sociólogo y cientista político brasileño, es coordinador del Laboratório de Políticas Públicas de la Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj) En <http://alainet.org/active/75890&lang=es>

⁵⁰ Fondo Monetario Internacional, “Sovereign debt restructuring”, abril 2013, disponible en <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf>.

por los Tribunales judiciales estadounidenses, en el marco de la ya aludida causa NML Capital Ltd. , et al, v. Republica of Argentina.⁵¹

En síntesis corresponde que el Estado Nacional argentino continúe defendiendo su exitoso proceso de reestructuración de deuda soberana que le permitió al país experimentar el mayor período de crecimiento con inclusión social de su historia. La República Argentina pide condiciones justas, equitativas, legales y sustentables para cumplir con sus obligaciones con el 100% de sus acreedores.

Por otra parte, la repercusión internacional del caso argentino, sin dudas se relaciona con la situación que podría repetirse en otros países cuya realidad económica, financiera y social es lo suficientemente comprometida como para afectar el cumplimiento de su deuda pública, lo cual prácticamente estaría anunciando futuros potenciales protagonistas de procesos judiciales similares a los padecido por Argentina, por lo que el **escándalo jurídico de lo actuado por los tribunales de EE.UU. generó repudio internacional**

OEA

La ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS en la sesión plenaria celebrada el 3 de julio de 2014 la OEA, declaró:

1. Su respaldo a la República Argentina a fin de que pueda seguir cumpliendo con sus obligaciones, pagando su deuda, honrando sus compromisos financieros y para que a través del diálogo logre un acuerdo justo, equitativo y legal con el 100 % de sus acreedores.

2. **Que es esencial para la estabilidad y predictibilidad de la arquitectura financiera internacional garantizar que los acuerdos alcanzados entre deudores y acreedores, en el marco de los procesos de reestructuración de las deudas soberanas, sean respetados permitiendo**

⁵¹ De la exposición de motivos de la Ley para declarar de interés público la Reestructuración de la Deuda 2005-2010 y el pago soberano local, que comprenda al cien por ciento de los Tenedores de Títulos Públicos de la República Argentina, en condiciones justas, equitativas, legales y sustentables

que los flujos de pago sean distribuidos a los acreedores cooperativos según lo acordado con los mismos en el proceso de readecuación consensual de la deuda.

3. Su pleno apoyo al logro de una solución que busque facilitar el amplio proceso de reestructuración de la deuda soberana argentina.

En este marco, resulta pertinente reseñar la **Declaración del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, quien expresaba:**

“Desde hace mucho tiempo se ha extendido a través de todo el mundo un sistema de responsabilidad limitada por el cual una empresa o corporación que se declara en quiebra responde solamente hasta el monto de sus haberes y en ningún caso el cobro de sus deudas puede afectar el patrimonio de sus accionistas. Las legislaciones nacionales establecen, en todo el mundo, mecanismos a través de los cuales sus empresas pueden pagar ordenada y paulatinamente a sus acreedores e incluso, reiniciar sus actividades en condiciones que les permitan una nueva oportunidad; y también aseguran a los accionistas o depositantes que ese perjuicio no los afecta. Cuando se trata de grandes corporaciones, esa responsabilidad limitada se ha hecho aún más explícita y ha dado origen a una frase con pretensiones casi éticas: “Too Big to Fail”, indicando que las cantidades de interesados, accionistas o depositantes, que serían afectados; el derrame de las pérdidas hacia otras empresas; la cantidad de empleos que se pierden el efecto general en la economía, obliga a rescatar a esas empresas.

En la economía global, esta responsabilidad limitada no está consagrada. La única posibilidad que los estados soberanos tienen para reestructurar su deuda es alcanzar acuerdos colectivos con sus acreedores, con el respaldo del sistema internacional. Esta fórmula permite conciliar las demandas de los acreedores (muchos de los cuales ya han recibido ganancias importantes por vía de altos intereses cobrados) con la necesidad de los países de crecer para no causar daño a sus pueblos, especialmente a los sectores más vulnerables y, además, pagar la deuda reestructurada.

Sin embargo, parece ser que para algunos actores indeseados en esta economía global, la eventual quiebra de un estado, con enormes

daños para sus ciudadanos, especialmente los más pobres, nunca es “too big”. Al contrario, la crisis es siempre una oportunidad para ellos. Por eso se llaman fondos buitres, no de manera peyorativa, sino ajustada a la verdad: merodean incansablemente por la economía global, buscando sus partes débiles, para comprar empresas en crisis y desmantelarlas o para comprar a precio vil deudas de difícil cobro o aprovechar adecuadamente las dificultades de un país para obtener dinero en los mercados internacionales y comprar sus bonos con un muy alto rendimiento. Y no importa que quien gobierna ese país no haya contraído las deudas, que ellas hayan sido producto de políticas erradas o que esto redunde en el aumento de la pobreza. Comprar a 10 y ganar 1000 es lo que buscan los “fondos buitres”, cualquiera que sea el daño que produzcan en un país y su población.”

También es pertinente reseñar la declaración de **María Ángela Holquín Cuéllar, Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia**

“La Globalización es una de las realidades que determina buena parte de las relaciones internacionales. En el campo económico aún más. Lo que ocurre en los mercados y en los sistemas financieros de una Nación se propaga en mayor o menor medida en los diferentes continentes.

A todas las Naciones interesa que se mantenga y consolide una estabilidad financiera global. A todos interesa que se preserve la confianza y la buena fe.

*Resulta incontrovertible que se avance en la regulación del sistema financiero internacional de manera que no ocurran situaciones como las que hoy nos ocupa. Hechos como el presente pueden desencadenar un grave impacto social en los países. No deja de ser paradójico que cuando la razón de ser de los créditos es la de promover el desarrollo de las Naciones, se presenten efectos perversos que pueden terminar perjudicando su prosperidad. **Por ello hemos de buscar una regulación que garantice la estabilidad y razonabilidad del sistema financiero global, que evite el comportamiento de agentes especulativos que pongan en riesgo los acuerdos entre deudores y acreedores, que además resultan nocivos para el sistema financiero.***

Argentina ha venido honrando sus deudas y acreencias luego de sobreponerse a un momento muy crítico de su economía hace una década. El crecimiento sostenido le ha permitido a su Gobierno atender dichas obligaciones, contando entre ellas el haber logrado acuerdos con cerca del 93% de los acreedores de su deuda soberana.

Sin embargo, un grupo de tenedores menores, que representa tan sólo el 7.6%, prefirió especular y espera que se les paguen cifras exorbitantes por bonos que compraron a precios irrisorios. Lo que es inaceptable es que la renuencia de estos pocos acreedores afecte el acuerdo de reestructuración de la deuda soberana que se ha convenido con la mayoría, más aún cuando la Argentina ha demostrado su voluntad de pago.”

También vamos a citar al **Ministro Secretario General del Gobierno de Chile, señor Álvaro Elizalde**

*“La presencia de Chile en esta Asamblea es un gesto de solidaridad con un país hermano, y también es una oportunidad para reafirmar lo que América Latina y el Caribe señalara en CELAC, donde concordamos que era **“indispensable para la estabilidad y predictibilidad de la arquitectura financiera internacional, garantizar que los acuerdos alcanzados entre deudores y acreedores en el marco de los procesos de reestructuración de las deudas soberanas sean respetados”**. Ello permite que los flujos de pago sean distribuidos a los acreedores cooperativos según lo acordado con los mismos en el proceso de readecuación consensual de la deuda.*

Tenemos la convicción que es indispensable contar con instrumentos que faciliten la materialización de acuerdos razonables entre acreedores y deudores, permitiendo hacer frente a problemas asociados a la sustentabilidad de las deudas.

Es necesario promover sistemas económicos ordenados, pero también queremos un sistema económico con capacidad de atender las condiciones específicas que plantea la situación de cada Estado.”.-

MERCOSUR

En Caracará el 29 de Julio de 2014 los Presidentes y Presidentas de los Estados Partes del MERCOSUR, expresaron –sobre la resolución Argentina- que de ninguna manera puede considerarse un proceso de “default” cuando un país solvente y líquido realiza puntualmente los pagos y se les bloquea el cobro a sus bonistas.

Reafirmaron su solidaridad y apoyo irrestricto a la posición de la República Argentina ante las decisiones legales favorables a un grupo minúsculo de tenedores de títulos de deuda soberana de la Argentina que han rechazado las condiciones aceptadas por la amplia mayoría de bonistas (92,4%).

Manifestaron su más enérgico rechazo al accionar de estos fondos hold-outs cuyo modelo de negocios obstaculiza el logro de acuerdos definitivos entre deudores y acreedores, poniendo en riesgo futuras reestructuraciones de deuda soberana y la estabilidad financiera internacional.

Valoraron el compromiso de la República Argentina de continuar pagando sus deudas y manifestaron la necesidad de que se permita el cobro por parte de los bonistas de los pagos realizados puntualmente por el país, actualmente bloqueados por decisiones judiciales a instancias de los hold-outs.

Advirtieron que el proceso de negociación debe realizarse en condiciones equilibradas y de buena fe como la única forma de alcanzar una solución justa, equitativa, legal y sustentable para el 100% de los bonistas.

Exhortaron a la comunidad internacional a pronunciarse ante esta situación, reconociendo la gravedad y el peligro que el accionar de estos fondos especulativos significa no sólo para el pueblo argentino y la región, sino también para todos los procesos futuros de reestructuración de deuda soberana, tanto para los países en desarrollo como desarrollados, y para el sistema financiero internacional en su conjunto.

CELAC

Los Estados miembros de la CELAC reiteraron lo expresado en la Declaración de La Habana, adoptada por la II Cumbre de la CELAC (28 y 29 de enero de 2014) en la que consideraron “necesario” contar con “instrumentos que posibiliten acuerdos razonables y definitivos entre acreedores y deudores soberanos”.

“Consideramos indispensable para la estabilidad y predictibilidad de la arquitectura financiera internacional, garantizar que los acuerdos alcanzados entre deudores y acreedores en el marco de los procesos de reestructuración de las deudas soberanas sean respetados”, recordaron desde la CELAC a través del comunicado.

Garantizar que los acuerdos sean respetados permitiría, según habían indicado en la Declaración de La Habana, *“que los flujos de pago sean distribuidos a los acreedores cooperativos según lo acordado con los mismos en el proceso de readecuación consensual de la deuda”.*

“Es necesario -habían coincidido los países miembros de la CELAC- contar con instrumentos que posibiliten acuerdos razonables y definitivos entre acreedores y deudores soberanos, permitiendo hacer frente a problemas de sustentabilidad de deuda de forma ordenada”.

ALBA

También es pertinente citar el comunicado del 24 de junio de 2014 de los países del ALBA-TCP sobre el nuevo ataque del capitalismo internacional, a través de los fondos buitres, a la REPUBLICA ARGENTINA reza:

“Los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) denuncian el nuevo ataque la hermana República de la Argentina y la soberanía e independencia de los países de Nuestra América manifiesto en las decisiones adoptadas el 18 de junio de 2014, por la Corte Suprema de los Estados Unidos y la Corte de

Apelaciones del Segundo Circuito en ese país, que impiden a la Argentina cancelar la deuda reestructurada convenida con sus acreedores a menos que, de manera simultánea, pague la totalidad de lo reclamado por los fondos buitres (que podría ascender a 15 mil millones de dólares).

“Estos fondos especulativos son un peligro latente y real para todos los países del mundo, atacan las economías nacionales impidiendo los procesos de negociación de deudas y tratan de evitar que los Estados, de acuerdo a con su legislación nacional, puedan proteger los derechos de sus ciudadanos. Esta decisión injerencista tiene como claro objetivo atacar financieramente a la Argentina y generar las condiciones para una cesación de pagos o default. Estos fondos buitres han atacado y obtenido enormes riquezas a través de la estafa realizada a veinte de los 40 países más pobres del planeta; pero ni los fondos ni sus intereses pueden estar por encima de los Estados y de los ciudadanos.”

“Recientemente, los países del G77+China afirmaron que "algunos ejemplos recientes de las acciones de los fondos buitres en los tribunales internacionales han puesto de manifiesto su carácter altamente especulativo".

Los países miembros del ALBA-TCP ratifican su más firme apoyo a la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, a su gobierno y al Congreso de la Nación, que han rechazado con valentía este atropello y se ponen a su disposición para apoyarlos en la defensa de la soberanía nacional de su patria, ante la arremetida imperialista que pretende doblegar al noble pueblo argentino.

UNASUR

El 24 de junio de 2014 el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR manifestó su solidaridad con el gobierno y el pueblo de la República Argentina frente al reciente fallo judicial referido a un grupo minoritario de tenedores de títulos de deuda soberana de la República Argentina pendiente de reestructuración (hold-outs) y rechaza el comportamiento de agentes especulativos que ponen en riesgo los acuerdos alcanzados entre deudores y acreedores, afectando la estabilidad financiera global.

Destaca los esfuerzos que viene realizando la Argentina para honrar los compromisos adquiridos desde la reestructuración de su deuda soberana en los años 2005 y 2010 a la que se acogieron más del 92% de sus acreedores.

En tal sentido, manifiesta su pleno respaldo al logro de una solución que no comprometa el amplio proceso de reestructuración de su deuda soberana.

ONU

Por último, y el hecho más trascendente de todos que da cuenta del nivel de agresión que está sufriendo la República Argentina, y su repercusión a nivel internacional, lo da la Resolución adoptada el 09 de septiembre 2014 adoptada por la Asamblea General de la ONU en la que propugna por el establecimiento *de un marco jurídico multilateral para regular la reestructuración de la deuda pública de los países, vale decir una Convención Internacional que regule la materia*. Esta Resolución promovida por Bolivia en su calidad de presidente del G77 más China, el texto obtuvo 124 votos a favor, 11 en contra y 41 abstenciones.

La votación del documento ocurrió mientras Argentina libra una batalla con varios fondos especulativos o “buitres” que se negaron a aceptar el acuerdo de reestructuración negociado entre el país y más del 90% de sus acreedores.

La resolución pide intensificar los esfuerzos por prevenir las crisis de deuda mejorando los mecanismos financieros internacionales de prevención y solución de crisis, en cooperación con el sector privado con miras a hallar soluciones aceptables para todos.

Asimismo, anticipa que durante el próximo periodo de sesiones de la Asamblea General **negociará y aprobará antes de que termine 2014 el marco regulador para los procesos de reestructuración de deuda soberana.**

El texto explica que el propósito de ese marco jurídico será aumentar la eficiencia, estabilidad y previsibilidad del sistema financiero internacional y lograr un crecimiento y desarrollo económico sostenido,

inclusivo y equitativo de conformidad con las circunstancias y prioridades nacionales.

A la votación acudió el ministro de Exteriores de Argentina, Héctor Timmerman, quien opinó que esa normativa permitirá que los países salgan de las crisis de manera sustentable y respetando a la mayoría de sus acreedores.

Entre los Estados que votaron en contra estuvo Estados Unidos, que argumentó que la resolución suscitaría incertidumbre en el mercado.

El representante de Bolivia ante la ONU, el embajador Sacha Llorenti, cuyo país ostenta la presidencia del Grupo 77 más China, consideró “histórica” la adopción por la Asamblea de esta resolución, que abre un proceso para establecer un mecanismo jurídico multilateral que permita reestructurar las deudas soberanas.

En conferencia de prensa, manifestó que el texto coloca por primera vez este tema en la instancia más democrática y legítima del sistema multilateral: la Asamblea General de la ONU donde, subrayó, todos los países tienen un voto sin tener en cuenta el tamaño de sus economías o su poderío militar.

Previamente, el día 9 de septiembre, el experto argentino de la ONU sobre deuda y derechos humanos, Juan Pablo Bohoslavsky había manifestado la necesidad de establecer un marco jurídico multilateral ayudará a llenar el vacío legal que existe actualmente y reducirá las incertidumbres relacionadas con los procesos de reestructuración de las deudas públicas de los países.

Bohoslavsky destacó especialmente el efecto perjudicial de los fondos especulativos o “buitres”, que compran deuda en moratoria a precios muy bajos, se niegan a participar en la reestructuración y luego litigan para obtener el valor nominal de los bonos más los intereses acumulados.

Bohoslavsky consideró que el litigio de los fondos buitres no permite que los países deudores utilicen los recursos que quedan disponibles

para proyectos sociales y económicos. Sostuvo que además esos pleitos legales complican los procesos de reestructuración de deuda pública con los acreedores que estuvieron dispuestos a negociar por la incertidumbre que generan.

Bohoslavsky también señaló que los mercados necesitan más prudencia y recordó que las empresas financieras deben respetar los derechos humanos y evitar acciones que vayan en detrimento de los mismos.

4. Propuestas

Complementariamente a lo ya resuelto por Naciones Unidas, desde la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del PARLAMENTO LATINOAMERICANO, se sugiere, el análisis, estudio e implementación de las siguientes medidas:

Que tiendan a tipificar las prácticas de los Fondos Buitres como delito a nivel global, por un lado, y prohibir la ejecución de sentencias dictadas en jurisdicciones que no penalicen tal conducta,

Esto último porque siempre queda algún rincón del mundo que no adopta determinada norma, paraísos fiscales, y es allí donde litigarán estos especuladores y luego tratarán de cobrarse en activos soberanos ubicados en cualquier lugar del mundo.⁵²

Debemos tener presente que no se trataría de la primera conducta ilícita que se persigue y reprime a nivel global. El mundo ya ha logrado celebrar acuerdos o coordinar acciones comunes para reprimir la evasión fiscal y el lavado de dinero, por ejemplo, y aun delitos más graves como el narcotráfico y la trata de personas.

Entre tanto no existan tales disposiciones los países podrían emitir sus bonos con cláusulas de acción colectiva; mecanismo que permite al soberano y a una mayoría especial de acreedores llegar a un acuerdo (previo o posterior) al

⁵²Raúl de Sagastizabal en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=141733>

default, que luego es vinculante para todos los acreedores sujetos a la reestructuración, o bien disposiciones de aplicación preceptiva, que permiten que una mayoría calificada limite la capacidad de una minoría de hacer valer sus derechos tras el default.

También se sugiere a la Directiva del Parlatino que proponga a la Asamblea, la sugerencia a los gobiernos que lo integran que impulsen y apoyen campañas en contra de estos fondos rapaces, iniciativas de divulgación de información sobre los mismos, sus directivos y asesores, sus prácticas y operaciones previas y actuales, y sus litigios, y crear mecanismos de intercambio de información que adviertan a otros países y particulares del peligro de negociar con ellos, y eviten que puedan aprovecharse de la situación de países con problemas de deuda soberana, en particular de los países más pobres de la Tierra.⁵³

⁵³Raúl de Sagastizabal en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=141733>

**POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO
E INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE**

POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO E INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE⁵⁴

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) tienen características muy heterogéneas en materia del tamaño de sus economías, el ingreso per cápita, la extensión territorial, la distribución del ingreso, el entorno institucional, el clima y muchos otros. Adicionalmente, estas economías han tenido una baja dinámica de crecimiento económico en los últimos 21 años si se comparan con China, la India y los otros países del Sudeste Asiático, y su estructura productiva ha cambiado a favor de los servicios, sector que muestra el desempeño más deficiente en productividad.

El bajo dinamismo económico del sector manufacturero y del agropecuario en la región y su rezago tecnológico ha contribuido a que el sector servicios se haya convertido en un receptáculo del empleo informal en actividades de bajo valor agregado. Así, a pesar de la modernización que pueda haberse experimentado en los subsectores de intermediación financiera, transportes y telecomunicaciones y en la creación de nuevos nichos, como los servicios empresariales, todo ello no ha logrado contrarrestar el rezago del amplio sector de servicios como de baja productividad.

El perfil exportador de ALC muestra una acentuada especialización en las exportaciones de materias primas y en menor medida en productos de mediana tecnología. Si se suman los productos primarios y las manufacturas intensivas en materias primas de origen natural, estas alcanzan casi dos terceras partes del total de exportaciones de bienes, mientras que las exportaciones de alta tecnología explican sólo la décima parte del total. Sin embargo, este perfil varía, dependiendo del destino de las exportaciones, siendo aquellas que van a Asia y a Europa, predominantemente primarias, mientras que las que se dirigen a Estados Unidos son mayormente manufactureras, señal de que hay cadenas de valor industrial con ese país (aunque parte de esta actividad por parte de ALC es de ensamble). Más de la mitad del comercio intrarregional consiste en productos manufacturados, predominando los de tecnología intermedia.

La capacidad de los países de ascender tecnológicamente por la cadena de valor, de mejorar su productividad, generar empleos de calidad y cerrar la brecha con países más desarrollados depende en buena medida de la proporción del PIB que inviertan. En este sentido se destaca que en 2010 el crecimiento económico en los países del Sudeste Asiático estuvo acompañado por una alta tasa de inversión (30,6% del PIB), en tanto que los de ALC presentan siete (7) puntos porcentuales menos, según el Banco Mundial. En este sentido, en tanto aumentó la participación de la actividad manufacturera en el PIB - de 22% a 27% en promedio - entre 1990 y 2010 en dicha región, ALC sufrió una desindustrialización en el mismo período.

⁵⁴ Extracto realizado en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Disponible en la página web: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/04/T023600005822-0-DT_1-_Desarrollo_Productivo_e_Industrial-1.pdf

La importancia del sector manufacturero en la mayoría de los países del Sudeste de Asia y China, es una de las causas primarias para explicar el incremento de la productividad y su dinámica exportadora, tanto por su efecto intrínseco como por su continua capacidad para crear empleos de calidad. Igualmente, en esa región el sector de los servicios comerciales aumenta su productividad laboral, sin que crezca mucho el volumen de empleo, lo que genera un círculo virtuoso entre el creciente dinamismo industrial y la modernización del sector de los servicios.

En esencia, una de las diferencias más importantes entre las experiencias exitosas de los países asiáticos en general y las de ALC, es que los primeros hicieron un tránsito claro hacia la capacidad de generar conocimiento, mientras que este proceso sigue muy atrasado en ALC. En promedio, los países de ALC gastaron apenas 0,83% del PIB en Investigación y Desarrollo (I+D) en 2010, siendo los más importantes Brasil (1,16%), Argentina (0,62%), Costa Rica, México y Uruguay (entre el 0,4% y el 0,5%). En contraste, Corea del Sur gastó 3,74%, China 1,76% y Malasia 1,07%.

El talón de Aquiles de las economías de ALC es el bajo nivel relativo de la productividad y el hecho de que el ritmo del cambio tecnológico no es suficiente ni está adecuadamente distribuido a lo largo de la estructura productiva (regiones, tipos de empresas, sectores de la industria, etc.) como para permitir que la productividad media de las economías se vaya acercando a la del mundo desarrollado. De esta manera, los esfuerzos tecnológicos en ALC – incluyendo los recursos dedicados a este fin - no tienen la escala o la profundidad requeridas para acercarlos a la frontera tecnológica. Además, la baja propensión a innovar debe buscarse en la falta de un régimen de incentivos adecuados, la ausencia de bienes públicos y los insuficientes esfuerzos de coordinación público-privados que conduzcan al sector productivo en esa dirección.

La liberalización comercial en ALC, a través de acuerdos de integración subregional, de Tratados de Libre Comercio (TLC) y de aperturas unilaterales, resultó en una expansión en las exportaciones, incluyendo aquellas destinadas a la propia región. Aun así, el comercio intrarregional se sitúa en apenas un 20% del total y el subregional en cerca del 25%. Además, el mayor intercambio comercial no ha resultado en cerrar la brecha económica y social entre los países de la región y dentro de ellos. El mayor intercambio comercial ha sido asimétrico entre algunos países más avanzados y los más rezagados de la región, generando significativos déficit comerciales de estos últimos con los primeros, lo que ha acentuado las asimetrías estructurales en lugar de reducirlas.

Estas asimetrías son reflejo de desigualdades en las capacidades productivas en sectores manufactureros, pero también es señal de la heterogénea dotación de factores de los países, lo que requiere un intenso intercambio comercial de materias primas o productos muy intensivos en recursos naturales entre ellos, incluyendo gas natural, petróleo crudo, trigo no molido, aceites de soja, tortas de soja, cobre y sus aleaciones, maíz, lingotes y barras de acero, soja en grano, aleaciones, entre otros.

Dentro de este panorama, sin embargo, existen elementos positivos que tienden a apoyar una mayor integración económica y productiva en ALC y que pueden ser semillas de superación de asimetrías en el futuro. Entre ellos cabe mencionar la inversión en infraestructura, la facilitación del comercio (simplificación en los trámites aduaneros mediante las ventanillas únicas y la automatización de los procedimientos entre otros) y el mejoramiento del transporte y la movilidad laboral y empresarial. Aunque éstas, principalmente promueven el comercio intrarregional, son una base esencial para la producción conjunta o la integración de cadenas productivas. Dentro de la infraestructura compartida, hay que considerar el efecto de la revolución en marcha en las tecnologías de la información y las comunicaciones que, a medida que avanza la construcción para extender sus redes, permite a los países interconectarse y coordinar procesos productivos conjuntos. Las alianzas público-privadas han tenido una importancia central en el fortalecimiento de la infraestructura regional de todo tipo.

Una segunda fuente de estímulo a esta mayor integración económica y productiva proviene de las inversiones de grandes empresas latinoamericanas en otros países de la región (denominadas translatinas) en muy diferentes áreas como infraestructura, servicios (banca, supermercados, telecomunicaciones, etc.) y productos manufactureros (químicos, petroquímicos, alimentos, bebidas, textiles y confección, electrónica y otros).

Las inversiones de empresas multinacionales que establecen distintas plantas en diversos países de la región, que en general corresponden a la producción en distintos eslabones de las cadenas de valor (por ejemplo, en los sectores automotor y electrónico), también ayudan a integrar más a la región en términos productivos tanto en bienes como en servicios, incluso con grados relativos de sofisticación tecnológica.

Una tercera fuente de integración productiva proviene de programas específicos, generalmente a nivel subregional, en que participan tanto el sector público como el privado. Este es el caso del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, el cual incluye los programas de Desarrollo de Proveedores del Sector de Petróleo y Gas, al Grupo Ejecutivo para Integración Productiva de la Cadena Automotriz (GEIPA), el Programa Rutas del Turismo, el Programa MERCOSUR de Articulación Empresarial para la Integración Productiva, el sector naval y el Foro de Competitividad de las Cadenas Productivas de la Industria Audiovisual del MERCOSUR.

Una cuarta forma de impulsar la integración productiva con un propósito de superar asimetrías son programas diseñados y financiados por gobiernos de los países de una subregión, como sería el caso del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Un quinto grupo de iniciativas que ayudan al desarrollo productivo con un impacto social positivo, es el que se enfoca en regiones fronterizas terrestres entre los países de ALC, donde habita población particularmente marginada. Existen algunos programas de desarrollo fronterizo en ALC, que reflejan la preocupación por este problema por parte de algunos países. Sin embargo, es

necesario pensar en nuevas actividades no tradicionales en las zonas fronterizas que pudieran ser financiadas a través de fondos regionales e internacionales. Las zonas fronterizas por lo regular son muy ricas en recursos naturales, especialmente bosques y aguas, pero también existen importantes desarrollos urbanos fronterizos.

La generalidad de los países de ALC, cuentan con una riqueza de biodiversidad, con grandes extensiones de bosques, agua y biodiversidad, que pueden ofrecer una serie de actividades y empleos, que utilizados en forma sostenible pueden crear riqueza adicional a esos países.

De esta forma, la política de integración regional y subregional debería enfocarse además de la reducción de los costos de transacción y la coordinación de la provisión de bienes públicos regionales (infraestructura, I+D, y financiamiento, entre otros), también en programas específicos para generar cadenas regionales de valor en ciertos sectores específicos y contribuir a la superación de las desigualdades regionales y nacionales.

Es muy importante, por lo tanto, que los países de ALC discutan el papel de las inversiones directas originarias de terceros países y el de las translatinas y formas de aprovechar mejor su presencia (formación de proveedores, aportes en I+D, capacitación, etc.) en el desarrollo productivo e industrial de la región. La cooperación entre sectores públicos nacionales y el sector privado nacional, regional e internacional podría fortalecer este impulso y ayudar a la inclusión de sectores rezagados (formación de proveedores, programas fronterizos, entre otros).

Existe la posibilidad actualmente de que los gobiernos de la región exploren en forma renovada su colaboración en la actividad productiva. En muchos países hay una nueva visión de la "política industrial" (incipiente en algunos países y más profunda en otros) que tiene un importante potencial a nivel regional. Mientras que en los años ochenta, el término significaba la intervención directa del Estado en la economía y el control del gobierno de partes considerables del aparato productivo, así como un conjunto de acciones públicas que buscaban limitar el alcance del mercado, en la actualidad este concepto indica una variedad de políticas que son desarrolladas por diversos sujetos institucionales para estimular la creación de la empresa, favorecer su aglomeración y promover la innovación y el desarrollo competitivo en el contexto de una economía abierta.

En forma adicional a los instrumentos de carácter horizontal adoptadas durante la etapa del Consenso de Washington, se están aplicando políticas de desarrollo productivo con un enfoque renovado como los programas de apoyo a las PYME, con especial énfasis en la asociatividad y su vigorización, el fortalecimiento de la banca de desarrollo y la adopción de políticas de creación de proveedores y de redes de productores, nacionales y extranjeros, en todos los cuales ya hay actividad conjunta entre países de ALC, pero su potencial es mucho mayor.

Adicionalmente, las posibilidades de que los países de la región puedan colaborar o emprender conjuntamente actividades productivas e innovación se han ampliado mucho gracias al avance en las TICs. El reto para ALC es ampliar

y aprovechar mucho más la conectividad. Hasta ahora la iniciativa más importante en este sentido es la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (CLARA) creada en 2004 y financiada en gran parte por la Unión Europea, aunque con aportes nacionales también. Este programa tiene el propósito de interconectar a través de redClara las redes académicas y de investigación de ALC con GEANT, su equivalente europeo. Para ello, en varios países CLARA ayudó a crear las Redes Nacionales de Investigación y Educación. Esta iniciativa está contribuyendo a reducir la brecha digital dentro de la región y entre ésta y el mundo desarrollado. Se trata de generar una capacidad latinoamericana para la colaboración científica y tecnológica, lo que es esencial para crear una sociedad de la información en la región y que le permita desarrollar su propia tecnología. El papel de los organismos regionales puede ser también muy relevante en este esfuerzo, como es el caso de CEPAL @LIS2.

Gracias al mejoramiento de la infraestructura para las TICs, muchas empresas han logrado ubicarse en nichos sofisticados de tecnología de punta, entre las que están varias plataformas de producción, p.e sistemas operativos, que incluyen microprocesadores, buscadores en la Web, reproductores de medios de comunicación, entre otras aplicaciones.

Por otra parte, especial reto le significa a ALC su tradicional especialización en recursos naturales, en la que tiene abundancia y una ventaja comparativa. Así, para que esta ventaja pueda hacer una verdadera diferencia en el desarrollo de los países de la región este tipo de producción debe incorporarse a una senda tecnológica más moderna, que ayude a diversificar la producción, que agregue mayor valor y tenga un efecto de mejora productiva e industrial en el conjunto de la economía.

El reto no es sólo el generar conocimiento y tecnología propia, sino el poder aplicarla. Hay que considerar que en ALC, la I+D que existe no es fácil que se convierta en innovación y comercialización de ellos en los sectores primarios.

Un esfuerzo conjunto de los países de la región por crear centros de I+D para desarrollar la biotecnología y laboratorios para evaluar la bioseguridad e inocuidad de los alimentos sería de gran utilidad, especialmente para las economías más pequeñas cuyas posibilidades de financiar estos procesos es aún menor que para las demás economías.

En este sentido, vale la pena mencionar al menos dos experiencias regionales en ciencia, tecnología e innovación (CTI): la Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles (RMIDB) y la Red de Investigación en Biomedicina del MERCOSUR.

Una restricción, a menudo señalada por los estudios sobre desarrollo tecnológico en ALC, es la falta de masa crítica para lograr una innovación en CTI. Incluso en los países más grandes de ALC, como Argentina, Brasil y México, esta masa crítica debe generarse a través de un mayor presupuesto público a la I+D por parte de los gobiernos, fortaleciendo los sistemas de innovación nacionales que

a su vez generen avances más sólidos en la ciencia, la tecnología y la innovación.

Los sectores tradicionales no necesariamente son de baja tecnología y poca intensidad de conocimiento, sino que pueden ser lo contrario gracias a la adquisición de conocimiento teórico y práctico de los países dominantes, lo que permite mejorar las capacidades, establecer nuevas rutinas y aplicar mejores prácticas.

Por último, cabe recordar que la restricción en el acceso a la Propiedad Intelectual deja algunos espacios que los países en desarrollo pueden aprovechar, especialmente el conocimiento de uso público. Por ejemplo, en el sector farmacéutico, al expirar las patentes, se pueden fabricar libremente los medicamentos genéricos. Para aprovechar estas oportunidades los países deben contar con los laboratorios y las certificaciones necesarias. También hay que considerar los programas digitales de fuente abierta que puede usar el público en general y que permiten hacer innovaciones de software y otras aplicaciones útiles.

En suma, las áreas de cooperación entre los países de ALC con una visión estratégica de desarrollo que les permita dar conjuntamente un salto cualitativo e inclusivo en su desempeño económico y social es más amplio que nunca. Estas abarcan: (i) una inversión conjunta en infraestructura para integrar física y virtualmente a la región, con una participación público-privado; (ii) una búsqueda de colaboración con grandes empresas multinacionales y las translatinas para que en forma conjunta se pueda hacer un aporte mayor a la creación de proveedores, la capacitación, la inversión en I+D, la transferencia de tecnología, entre otros; (iii) se apliquen políticas de desarrollo productivo de nueva generación pero a nivel regional de apoyo a las PYME, se fortalezca la banca de desarrollo y se creen proveedores, de manera de fortalecer las cadenas productivas regionales; (iv) desarrollo de políticas regionales hasta ahora no plenamente aprovechadas, como el estímulo a áreas geográficas rezagadas (fronteras), promoción de elaboración de bienes amigables con el medio ambiente, y desarrollo de I+D en todos los sectores productivos.

CONSTRUYENDO UNA POLÍTICA DE VIVIENDA QUE FUNCIONE

CONSTRUYENDO UNA POLÍTICA DE VIVIENDA QUE FUNCIONE⁵⁵

El desafío del sector de la vivienda en la región es claro: eliminar los déficits cuantitativos y cualitativos y atender las necesidades de los hogares recién constituidos. La pregunta es cómo lograrlo. ¿Deberían los gobiernos intervenir en el sector de la vivienda? Si es que deben, ¿cómo? ¿Existe una combinación de políticas y programas públicos que pueda generar mejores resultados habitacionales?

Las justificaciones para la intervención del Estado en el sector de la vivienda son varias. Una de ellas se basa en las fallas de mercado; la información imperfecta, la falta de acceso a crédito y varias externalidades (de localización, entre diferentes tipos de uso del suelo —industrial, residencial, comercial, etc.) conducen a que la oferta habitacional del mercado sea inadecuada tanto en términos de cantidad como de calidad. A su vez, esta insuficiencia disminuye el bienestar individual y social (Stafford 1978).

También se aducen razones éticas. Muchos consideran —sobre todo los legisladores y los formuladores de políticas públicas— que la vivienda es un bien imprescindible, como queda de manifiesto en las constituciones de 18 países de la región (cuadro 9.1). En muchos marcos jurídicos se aboga por la intervención del gobierno en el sector de la vivienda, dado que esta figura como un derecho básico.

Las diversas disposiciones constitucionales implican niveles variados de intervención pública en el sector. Quienes sostienen que la vivienda es un derecho destacan dos roles del sector público: los gobiernos deben garantizar a todos los ciudadanos el acceso a una vivienda digna (Argentina y Ecuador), o los gobiernos deberían promover programas de vivienda social para los hogares de bajos ingresos y los hogares vulnerables (todos los demás países).

⁵⁵ Un espacio para el Desarrollo. Los Mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe, César Patricio Bouillon, editor, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014. Consultado el 17 de septiembre de 2015 en la URL: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3472/Un%20espacio%20para%20el%20desarrollo%3a%20los%20mercados%20de%20vivienda%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>

Cuadro 9.1 Disposiciones constitucionales relativas a la vivienda en países seleccionados de América Latina

Principio general	Todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada	La vivienda es un bien imprescindible	No se menciona la vivienda ni el compromiso del Estado
Medios	El Estado proporcionará beneficios sociales, incluida la vivienda. El Estado garantizará a todos el acceso a una vivienda decente y adecuada.	El Estado promocionará programas de vivienda social a través de mecanismos financieros adecuados, centrándose en los hogares de bajos ingresos, rurales y vulnerables.	El Estado facilitará la construcción de vivienda y el desarrollo de mecanismos financieros accesibles a la proporción más alta de hogares posible, asignando prioridad a aquellos de bajos ingresos.
Países	Argentina Ecuador	Bolivia Brasil Colombia Costa Rica Guatemala Honduras México Nicaragua Paraguay Perú República Dominicana	El Salvador Panamá Uruguay Venezuela Chile

Fuente: Recopilación de los autores.

Otra de las justificaciones de la intervención del gobierno tiene que ver con los múltiples vínculos de la vivienda con la economía. La construcción de vivienda proporciona una fuente importante de empleo para la mano de obra no calificada y es un motor de la actividad económica. Los gobiernos suelen utilizar el gasto público en vivienda como medio para estimular una economía desacelerada. Según la 17ª Sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CEPAL 17), los países de América Latina y el Caribe utilizaron las inversiones en vivienda como medida para reactivar sus economías después de la crisis financiera de 2008 (CEPAL 2009).

Existe un consenso general en torno al hecho de que las condiciones adecuadas de vivienda desempeñan un papel primordial en el bienestar de los individuos y de las economías de los países. También hay consenso en que cuando los mercados inmobiliarios funcionan bien, cumplen un papel clave en cuanto a asegurar la existencia de vivienda buena, y en que los gobiernos deberían tomar la iniciativa tanto a través de la regulación como de los programas de vivienda pública para promover mercados mejores y más eficientes, y un mayor acceso a vivienda de calidad para los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, en lo que no hay consenso es en cómo lograr estos objetivos, y sobre todo en lo relativo al alcance y a la naturaleza de las intervenciones públicas a implementar.

Los países de América Latina y el Caribe han implementado un vasto conjunto de políticas y programas habitacionales. La preocupación pública por los problemas de la vivienda urbana comenzó en los años sesenta cuando se produjo un proceso de urbanización acelerada, lo cual condujo a la mayoría de los gobiernos a construir, financiar y distribuir directamente vivienda a los hogares de bajos ingresos. Muchos de estos programas resultaron difíciles de sostener y sus objetivos difíciles de definir.

La mayoría de las instituciones ejecutoras eran financieramente insostenibles, las viviendas eran costosas y la recuperación de costos lenta. En tales circunstancias, la mayoría de los programas de vivienda se convirtieron en una pesada carga para los gobiernos y se captaron muy pocos recursos entre los beneficiarios. Además, dado que el sector parecía inclinarse por la cobertura de segmentos de ingresos más altos, las viviendas construidas por el gobierno para los pobres resultaron atractivas para los hogares de ingresos medios. Esto a su vez ejerció una presión sobre los gobiernos para que relajaran la implementación de los programas de vivienda, con lo cual excluyeron efectivamente a los beneficiarios inicialmente definidos como destinatarios (Rojas 1995).

En los años noventa, el debate sobre la intervención del gobierno en el sector de la vivienda alcanzó un punto de inflexión con el surgimiento del enfoque de “facilitación de los mercados” de vivienda. Con base en la premisa de que los mercados son más eficientes en materia de construcción y distribución de vivienda, en este enfoque se señalaba que los gobiernos deberían centrarse en facilitar el funcionamiento de los mercados de vivienda y abandonar progresivamente la oferta directa y su financiamiento. Este enfoque fue liderado por Chile a finales de los años setenta y propuesto a las Naciones Unidas como una buena estrategia para resolver los problemas habitacionales (UN 1988). El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adoptaron el enfoque a comienzos de los años noventa. El enfoque de facilitación de los mercados de vivienda define siete instrumentos para la intervención pública en el sector, tal y como se presenta en el cuadro 9.2.

La premisa del enfoque de facilitación de los mercados se adecuaba al clima económico de la época, cuando se promovía la idea de que el Estado debía reducir sus funciones y practicar la austeridad fiscal. Por lo tanto, en los años noventa varios países —Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y la República Dominicana— se unieron a los pioneros —Chile y Costa Rica— en la adopción de políticas y programas que facilitaban la participación del sector privado en el mercado de vivienda para los grupos de menores ingresos.

A partir de entonces, los países de América Latina y el Caribe han tomado diferentes caminos y experimentado con una amplia variedad de programas habitacionales. En un extremo del espectro, algunos formuladores de políticas

públicas creen que los mercados de vivienda deberían funcionar libremente con escasa o nula intervención del Estado, y que este debe limitar su intervención a erradicar asentamientos informales y a ayudar a aquellos hogares que no pueden costearse un techo. En el extremo opuesto, otros señalan que el sector público debería controlar activamente las agencias de vivienda, la oferta inmobiliaria y el acceso al crédito, con autoridad para regular totalmente los mercados (Lansley 1979). En algún punto intermedio se encuentra la opinión de que el gobierno debe cumplir una función clave en cuanto a fijar estándares, proporcionar subsidios y enfocar estrictamente la provisión directa de vivienda pública en los grupos de muy bajos ingresos.

Las políticas y los programas que implementan los gobiernos en el área de vivienda oscilan entre aquellos considerados excesivamente intervencionistas (como proveer directamente vivienda) hasta aquellos orientados por el mercado (regulaciones y reformas, inversiones en infraestructura básica como vías y redes eléctricas, y aumento de la disponibilidad de financiamiento hipotecario). Estas medidas se describen en el cuadro 9.3; las intervenciones más directas aparecen a la izquierda, mientras que a la derecha se observan las que implican una intervención pública más limitada.

La presencia de programas que apoyan ambos tipos de opciones de políticas (provisión directa y facilitación del mercado) en casi todos los países señala que ninguno ha adoptado plenamente los instrumentos por los que aboga el enfoque de facilitación de mercados. Sin embargo, en la mayoría se han seguido algunas de sus recomendaciones y advertencias. Si bien unos cuantos países han eliminado los esquemas de subvenciones implícitas y han elaborado programas de subsidios del lado de la demanda (Ecuador, Guatemala y Perú), no han implementado otras reformas necesarias, por ejemplo las orientadas a mejorar los derechos de propiedad o a modificar un ordenamiento territorial excesivamente restrictivo, así como las regulaciones relativas a la construcción; tampoco han hecho grandes progresos en lo que se refiere a eliminar los obstáculos a la profundización de los mercados financieros y a promover la participación del sector privado. Varios países siguen con esquemas de provisión y financiamiento directo de vivienda a través de programas públicos (Argentina, Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago y, en menor medida, Venezuela).

Brasil todavía mantiene subsidios sustanciales a la tasa de interés para vivienda de precio moderado. Con la excepción de Colombia y Guyana, la mayoría de los países no implementa programas dirigidos a mejorar la oferta de terrenos de uso residencial.

Cuadro 9.2 Enfoque de facilitación de los mercados de la vivienda: qué se debe y qué no se debe hacer

Instrumento	Se debe hacer	No se debe hacer
Desarrollar los derechos de propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Regularizar la tenencia de la tierra • Ampliar el registro de tierras • Privatizar el stock de vivienda pública • Crear impuestos a la propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar desalojos masivos • Crear costosos sistemas de títulos • Nacionalizar tierras • Desalentar transacciones de tierras
Desarrollar el financiamiento hipotecario	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir que el sector privado proporcione crédito • Prestar a tasas positivas de mercado • Velar por el cumplimiento de leyes de ejecución hipotecaria • Asegurar regulación prudencial • Introducir mejores instrumentos crediticios 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidiar tasas de interés • Discriminar las inversiones en alquiler de vivienda • Desatender la movilización de recursos • Permitir altas tasas de mora
Racionalizar los subsidios	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios transparentes • Destinar subsidios a los pobres • Subsidiar a las personas, no las viviendas • Someter los subsidios a revisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir vivienda pública subsidiada • Permitir subvenciones ocultas • Usar el control del alquiler como subsidio
Proporcionar infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar urbanización de terrenos • Poner énfasis en la recuperación de costos • Basar la provisión en la demanda • Mejorar la infraestructura de barrios marginales 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir sesgo contra inversión en infraestructura • Utilizar argumentos ambientales para eliminar barrios marginales
Regular el desarrollo de tierras y de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la complejidad regulatoria • Evaluar costos de la regulación • Eliminar distorsiones de precios • Eliminar escaseces artificiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Imponer estándares no asequibles • Mantener normas imposibles de ejecutar • Diseñar proyectos sin vínculos a reformas institucionales regulatorias
Reorganizar la industria de la construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar prácticas monopolísticas • Alentar entrada de pequeñas empresas • Reducir controles a las importaciones • Apoyar investigación sobre construcción 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir largos retrasos en los permisos • Instituir regulaciones que inhiban la competencia • Continuar con los monopolios públicos
Desarrollar un marco de políticas públicas e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrar funciones público-privadas • Crear un foro para gestionar el sector de vivienda en su conjunto • Desarrollar estrategias de facilitación • Monitorear el desempeño del sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la construcción de vivienda pública • Desatender el rol del gobierno local • Retener instituciones financieramente insostenibles

Fuente: Banco Mundial (1993).

Cuadro 9.3 Programas de vivienda en América Latina y el Caribe

Tipo de programa	El gobierno facilita el funcionamiento de los mercados de vivienda									
	Intervenciones públicas directas en el sector de vivienda					Intervenciones a favor de los mercados				
País	Provisión directa de vivienda por parte del gobierno		Suministro de terrenos con servicios		Mejora de asentamientos y regularización de la tenencia de vivienda	Subsidios a la compra de vivienda	Financiamiento público para vivienda incremental	Regulaciones para facilitar la subdivisión de terrenos para uso residencial	Intervenciones para ampliar el financiamiento privado de vivienda	Financiamiento oficial para vivienda subsidiada
	Provisión directa de vivienda por parte del gobierno	Provisión directa de vivienda incremental por parte del gobierno	Suministro de terrenos con servicios por parte del gobierno	Financiamiento oficial para vivienda subsidiada						
Argentina	X				X					X
Barbados	X				X					X
Bolivia	X			X			X			
Brasil	X			X	X		X			X
Chile	X	X			X		X			X
Colombia			X		X		X			X
Costa Rica					X		X			X
Ecuador					X		X		X	
El Salvador					X		X		X	X
Guatemala					X		X		X	
Guyana			X				X			
Honduras					X		X			X
Jamaica	X		X		X			X		
México		X			X		X		X	X
Nicaragua					X		X		X	
Panamá					X		X		X	
Paraguay	X				X		X			X
Perú		X			X		X		X	X
República Dominicana		X		X			X		X	
Surinam									X	
Trinidad y Tobago	X				X				X	X
Uruguay		X			X		X		X	X

Fuente: Reseña de los autores sobre los programas de vivienda en el país.

La mayoría de programas que se centran en apoyar la demanda de vivienda, sobre todo aquellos que combinan ahorros, subsidios y préstamos (también llamados ABC o Ahorro, Bono y Crédito) no llegan a los hogares de la parte inferior de la distribución del ingreso. La necesidad de obtener un préstamo —

requisito para participar en los programas— tiende a excluir a una gran parte de la población de bajos ingresos (Gonzalez Arrieta 1998; Angel 2000; Rojas 2001; Coady, Grosh y Hoddinott 2004; Ruprah 2010c). Por otro lado, existe un consenso relativamente firme en que los programas de mejora de barrios —que corresponden al enfoque intervencionista— sí benefician a los pobres y tienen un impacto significativo en el bienestar de la población (Brakarz, Greene y Rojas 2002; Rojas 2010).

Las políticas de vivienda en América Latina favorecen la propiedad de la misma y prestan escasa atención al alquiler como forma útil de tenencia. Este es un defecto abordado por UN HABITAT (2003b), organismo que promueve activamente un cambio de perspectiva, señalando las numerosas ventajas de la vivienda de alquiler y abogando por su promoción, o al menos por que se adopte una política habitacional neutral en materia de tenencia. UN HABITAT aboga por una posición más proactiva por parte del gobierno en relación con el desarrollo de los mercados de alquiler, debido al papel crucial que estos desempeñan en el buen funcionamiento de los mercados de vivienda (UN HABITAT 2011b).

¿Respuestas pragmáticas o recetas de políticas públicas? Una Historia de tres países

Además, y en concordancia con el sesgo a favor de la propiedad de vivienda, la mayoría de los gobiernos de la región favorece la producción y entrega de nuevas unidades acabadas, más que la mejora de la calidad del stock existente o el apoyo a la construcción de vivienda incremental (Greene y Rojas 2008).

¿Por qué los países implementan una mezcla de intervención directa y programas que favorecen a los mercados? ¿Cómo definen qué combinación van a aplicar? ¿Son estos enfoques mutuamente excluyentes? ¿Hay alguna combinación de instrumentos y programas que pueda cerrar todas las brechas para todos los niveles de ingreso? Y, por último, aunque no menos importante, ¿cómo logran los países llegar de manera efectiva a los pobres? Son escasos los análisis detallados acerca de los procesos que conducen a los gobiernos a elegir una determinada combinación de programas y políticas de vivienda. Tal vez la necesidad de llegar a todos los segmentos de ingreso ha llevado a los gobiernos a desarrollar a lo largo del tiempo una combinación de intervenciones y de opciones de suministro que cumplen con sus múltiples objetivos en el sector. Solo un análisis detallado de las opciones de los programas y políticas de vivienda por país puede arrojar luces sobre esta cuestión (Ruprah y Marcano 2007; Marcano y Ruprah 2008).

Con la intención de responder a las preguntas planteadas más arriba, en esta sección se detallan las políticas y los resultados habitacionales de tres países: Argentina, Chile y Colombia, los cuales fueron seleccionados por diversas razones. En primer lugar, los tres comparten un interés sostenido por las

condiciones de vivienda de sus poblaciones, lo cual queda expresado en un largo historial de programas de inversión pública en vivienda. En segundo lugar, sus enfoques de política y programáticos de vivienda difieren. Mientras que Chile adoptó desde temprano intervenciones de mercado, Argentina siguió firmemente aferrada a políticas y programas gubernamentales de provisión directa y financiamiento de vivienda. En la última década, Colombia se ha inclinado por el enfoque de mercado, y de ello forman parte sus iniciativas en el ámbito de la urbanización de terrenos residenciales.

Un tercer factor que explica la elección de estos tres países se deriva de los resultados muy diferentes que cada uno ha obtenido con sus políticas de vivienda. Como se señaló en el capítulo 2, las condiciones de vivienda en Chile —sobre todo la calidad de los inmuebles y el acceso a infraestructura— han mejorado en los últimos 15 años en consonancia con el desarrollo económico del país. En cambio, en Argentina las condiciones de vivienda son inferiores a lo que correspondería según su nivel de ingresos. Allí la calidad del stock de vivienda se ha estancado en lo que se refiere a los niveles de hacinamiento y a los materiales de construcción, mientras que los problemas relacionados con la tenencia han aumentado. La calidad de la vivienda en Colombia es mejor de lo que se podría esperar en relación con su nivel de ingresos, pero los resultados son diversos; mientras que el déficit cuantitativo de vivienda ha disminuido significativamente, aún persisten los relativos a la mejora del acceso a infraestructura y a la seguridad de la tenencia.

En la segunda mitad del siglo XX, la preocupación por las condiciones habitacionales deficientes de la mayoría de la población condujo a los gobiernos de estos tres países a proveer vivienda directamente. En Argentina, el financiamiento suministrado por el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) apoyó la construcción de vivienda y los programas de financiamiento por parte de los gobiernos provinciales. En Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) llevó a cabo directamente programas de construcción y financiamiento. En Colombia, el gobierno nacional apoyó programas habitacionales financiados y ejecutados por el Instituto de Crédito Territorial (ICT). Las enseñanzas de estas experiencias, junto con los cambios en las circunstancias políticas e institucionales —sobre todo la crisis fiscal y el surgimiento de la óptica de facilitación de mercados— llevaron a Chile y a Colombia a cambiar su enfoque. Argentina continuó con el tipo de políticas y programas que apoyan el suministro directo de vivienda.

Evolución de las políticas de vivienda: cambio frente a estancamiento

El régimen militar que gobernó Chile entre 1973 y 1989 favoreció la reducción de la presencia del Estado en todos los aspectos de la economía. En materia de vivienda, Chile transfirió a los hogares una mayor responsabilidad en la solución de sus problemas habitacionales. El país fue pionero en la introducción de subsidios de vivienda para complementar los ahorros del hogar (programas ABC) y mejoró el acceso a financiamiento hipotecario para los hogares de ingresos medios y medios bajos. Colombia siguió un enfoque similar en 1991, cuando creó el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INURBE), que reemplazó al fallido Instituto de Crédito Territorial (ICT) y aprobó programas con el mismo enfoque de subsidios a la demanda de vivienda. A lo largo de los años, estos dos países han alterado de manera significativa sus esquemas originales iniciales, y se han ajustado a las circunstancias cambiantes incorporando las lecciones aprendidas durante la implementación. Por su parte, Argentina introdujo pocos cambios en la manera en que el gobierno federal financia y provee vivienda. (Véase Rojas et al. 2010 para un análisis detallado de la evolución de las políticas y programas de vivienda en estos países.)

PROGRAMAS DE VIVIENDA EN URUGUAY

PROGRAMAS DE VIVIENDA EN URUGUAY⁵⁶

La Agencia Nacional de Vivienda (ANV), fue creada en el año 2007 como organismo descentralizado. Tiene por finalidad promover y facilitar el acceso a la vivienda, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas de vivienda, atendiendo los aspectos económicos, sociales y medioambientales.

Misión: Promover y facilitar el acceso universal a la vivienda, contribuyendo a la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de hábitat urbano que fijen en sus respectivos ámbitos el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y los gobiernos departamentales.

Visión: Ser una entidad que cuente con las capacidades necesarias que le permitan prestar servicios de excelencia para la ejecución de políticas y programas de hábitat urbano definidas por las autoridades nacionales y departamentales, integrando las dimensiones económicas, sociales y medioambientales.

Contribuir asimismo, con las entidades públicas en la definición de sus políticas y programas en materia de hábitat urbano, a través del conocimiento que la entidad adquiere de los diversos emprendimientos que implementa. Buscar la mejora continua de sus servicios a través de la evaluación, la adecuación de los productos que ofrece y el desarrollo de nuevas iniciativas en conjunción con otras entidades públicas, actores del sector privado y la sociedad civil.

Contar con recursos humanos comprometidos con los objetivos de la entidad, que cuenten con las capacidades y medios tecnológicos adecuados para responder a las demandas habitacionales. Promover la igualdad de oportunidades y derechos entre las personas, tanto en el ámbito interno de la entidad como en las tareas que desarrolle en el medio.

Cometidos y Objetivos

1. Ejecutar programas de vivienda y de desarrollo urbano en acuerdo con entidades públicas y privadas en el marco de las políticas públicas de vivienda definidas por el Estado.
2. Desarrollar y gestionar instrumentos financieros que faciliten el acceso al financiamiento de la vivienda.
3. Actuar en el mercado inmobiliario como inversionista y gestor de emprendimientos en áreas urbanas.

⁵⁶ Síntesis elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, con información de la Agencia Nacional de Vivienda de Uruguay, consultada en su pág. Web http://anv.gub.uy/archivos/2015/04/BROCHURE_INSTITUCIONAL.pdf, consultada el día 21 de septiembre de 2015.

4. Administrar la cartera de préstamos originados por los programas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
5. Gestionar, en carácter de agente fiduciario, los fideicomisos del Ministerio de Economía y Finanzas constituidos con la cartera de activos transferidos del Banco Hipotecario del Uruguay.
6. Brindar servicios técnicos a todos los Organismos Públicos interesados.
7. Brindar servicios de ventanilla en el interior del país para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Banco Hipotecario del Uruguay.

Gestión del programa de Viviendas Nuevas para Cooperativas del MVOTMA.

Dentro de este Programa de acceso a la vivienda, la ANV gestiona el mismo a través de varias etapas:

1. Se estudian las viabilidades de los terrenos presentados por las Cooperativas.
2. Se estudian los Anteproyectos que presentan las mismas, en su dimensión arquitectónica, económica, social y jurídica informando al MVOTMA de aquellos que cumplen con las reglamentaciones establecidas y que, en consecuencia, se encuentran en condiciones de participar de los sorteos que realiza el MVOTMA para acceder a la reserva de cupo correspondiente.
3. Se estudian los Proyectos definitivos de aquellas Cooperativas a las que ya se les otorgó la reserva de crédito.
4. Se realiza además, la certificación de avance de obras.
5. Finalmente, se realiza la gestión de recuperación del crédito otorgado.

Gestión de obras de Vivienda Nueva por licitación pública del MVOTMA.

La ANV gestiona diferentes etapas de este programa:

1. Estudia las ofertas a los llamados del MVOTMA y hace las recomendaciones a la Comisión de Adjudicaciones.
2. Estudia los Proyectos Ejecutivos e informa al MVOTMA.
3. Realiza el seguimiento de obra y certifica mensualmente los avances, para que el MVOTMA haga los pagos correspondientes.
4. Colabora en la organización social - para la conformación de Comisiones Administradoras y capacita a cada familia acerca del uso y mantenimiento adecuado de la vivienda.
5. Realiza la gestión de cobro para la recuperación del crédito otorgado. Este Programa está dirigido a la construcción de viviendas nuevas para la población laboralmente activa; familias con al menos un menor a cargo y/o persona con

discapacidad, que tengan posibilidad de ahorro previo y puedan pagar una cuota mensual.

Recuperación Urbana y Social - Comercialización Viviendas Vacías.

La ANV gestiona los créditos y bienes inmuebles provenientes del BHU, cuyo beneficiario es el MEF. El programa de “Comercialización de Viviendas Vacías”, busca recuperar estos inmuebles para que las familias puedan acceder a su compra.

Las viviendas son ofrecidas mediante llamados públicos, se realiza un sorteo (también de carácter público) entre los inscriptos habilitados y según el número obtenido van seleccionando la vivienda.

Éstas se entregan reparadas y reacondicionadas, lo cual permite recuperar también espacios urbanos y sociales dentro de Conjuntos Habitacionales y barrios.

Comercialización de viviendas en remates públicos.

La vivienda es un derecho, que también genera obligaciones. En la gestión de cobro de los créditos, la ANV atiende las situaciones de morosidad extrema, buscando en primera instancia llegar a acuerdos de pago, o en su defecto proceder a la recuperación de la vivienda mediante remates extrajudiciales.

Como última opción, luego de que se agotan todas las alternativas, se procede al remate de las garantías. Las ventas en remate permiten recuperar viviendas, que luego son ofrecidas a nuevas familias que demuestran voluntad de pago.

Recuperación Urbana y Social - Culminación de Inmuebles Inconclusos.

Este Programa busca recuperar espacios y estructuras edilicias abandonadas (obras inconclusas transferidas del BHU a la ANV). La recuperación de las estructuras mediante la finalización de las viviendas, permite por un lado facilitar el acceso a la vivienda y cumplir con las obligaciones que le competen a la ANV como agente fiduciario, buscando transformar en productivos aquellos activos que no lo son. Dependiendo de las características de las obras inconclusas, y priorizando que el destino de las mismas sea vivienda, la ANV busca cumplir con los objetivos del programa a través de distintas modalidades: gestionando directamente la recuperación, en asociación con otra institución pública; en asociación pública – privada.

Promoción de Viviendas de Interés Social.

Este Programa, creado a través de la Ley N° 18.795, permite impulsar la construcción de viviendas por parte de privados, a través de exoneraciones tributarias y cumpliendo ciertos requisitos.

Esto permite ampliar la oferta para familias de ingresos medios y medios bajos. Incluye construcción de viviendas, reciclaje, refacción o ampliación de unidades, con destino a venta o arrendamiento.

Este Programa incentiva además, el desarrollo de zonas clave de las ciudades donde existen todos los servicios, saneamiento, transporte, etc., optimizando así la infraestructura existente y contribuyendo a la renovación del stock habitacional.

La ANV ejecuta las siguientes tareas:

1. Asesora al inversionista en el proceso de presentación del Proyecto.
2. Analiza las propuestas desde el punto de vista arquitectónico, jurídico notarial, medio ambiental, urbano y tributario, e informa a la Comisión Asesora de Inversiones en Vivienda de Interés Social (CAIVIS), para la aprobación final del Proyecto.
3. Realiza el seguimiento de obra, a efectos de validar las devoluciones tributarias correspondientes.

Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH)

El FGCH tiene como objetivo ampliar y mejorar la disponibilidad de créditos hipotecarios en los sectores que tienen menor capacidad de ahorro previo.

Históricamente los bancos exigían tener ahorrado el 30% del valor. A través del FGCH este requisito disminuye, llevando la necesidad de ahorro previo a un monto de entre un 10% y un 15% del valor, lo que permite financiar hasta el 90% de la compra de vivienda nueva o usada. Desde mayo de 2013 a junio de 2014, han sido reservadas unas 415 garantías.

Ahorro Joven para Vivienda.

Este programa (recientemente lanzado), creado por la Ley de Inclusión Financiera, tiene por objetivo promover el ahorro de los trabajadores formales jóvenes de entre 18 y 29 al momento de inscribirse, con el fin de facilitar el acceso a una solución de vivienda.

La ANV tendrá a su cargo la ejecución y monitoreo del programa, así como la aplicación del beneficio económico a quienes se hayan inscripto en el programa y cumplan con todos los requisitos del mismo.

Relocalización de familias.

La ANV brinda diferentes soluciones de acceso a la vivienda, respondiendo a las solicitudes del MVTOMA y otras instituciones, frente a la necesidad de realojo de familias que en muchos casos viven en terrenos inundables o en condiciones de inhabitabilidad.

En este sentido, la ANV busca alternativas de relocalización de las familias, para su inserción en la trama urbana consolidada, a través de la compra de vivienda usada con fondos del MVOTMA, en viviendas en condiciones de habitabilidad y en un marco de sustentabilidad.

INFORME SOBRE DEUDA PÚBLICA NACIONAL. ARGENTINA



*Delegación Argentina
del Parlamento Latinoamericano*



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

México, 25 y 26 de septiembre de 2015

Tema III – Análisis y origen de la deuda externa de Panamá y Argentina. A cargo de Panamá y Argentina.

INFORME SOBRE DEUDA PÚBLICA NACIONAL

1. CONCEPTOS

Según la Real Academia Española, del latín *debita*, **deuda** es la obligación que un sujeto tiene que reintegrar, satisfacer o pagar, especialmente en dinero. **Público**, por otra parte, es un adjetivo que refiere a aquello perteneciente a toda la sociedad o que es común del pueblo.⁵⁷

La Ley Nro. 24.156 de Administración Financiera de la República Argentina en su Artículo N° 57 define la deuda pública como *el endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito se denominara deuda pública y puede originarse en la emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito; la emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero; la contratación de préstamos; la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente; el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero; la consolidación,*

⁵⁷Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=cfb7f3U96DXX29Yke5gU>

conversión y renegociación de deudas. A estos fines podrá afectar recursos específicos, crear fideicomisos, otorgar garantías sobre activos o recursos públicos actuales o futuros, incluyendo todo tipo de tributos, tasas o contribuciones, cederlos o darlos en pago, gestionar garantías de terceras partes, contratar avales, fianzas, garantías reales o de cualquier otro modo mejorar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones contraídas o a contratarse. Asimismo, en el Artículo 58 clasifica la deuda pública en interna y externa y en directa e indirecta.

Se considerará deuda interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. Por su parte, se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio.

La deuda pública directa de la administración central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal.

La deuda pública indirecta de la Administración central es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.⁵⁸

La noción de deuda pública hace mención al conjunto de deudas que mantiene el Estado frente a otro país o particulares. Es el conjunto de préstamos contraídos por prestatarios públicos. Es identificada también cuando se habla de “deuda soberana”, es decir la deuda de un Estado garantizada por ese Estado.

El Estado, por lo tanto, contrae deuda pública para solucionar problemas de liquidez (cuando el dinero en caja no resulta suficiente para afrontar los pagos inmediatos) o para financiar proyectos a medio o largo plazo.

⁵⁸Ley Nro. 24156 “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional” sancionada el 30/09/1992.

La deuda pública puede ser contraída por la administración municipal, provincial o nacional. Al emitir títulos de valores y colocarlos en los mercados nacionales o extranjeros, el Estado promete un futuro pago con intereses según los plazos estipulados por el bono.

La emisión de deuda pública, al igual que la creación de dinero y los impuestos, son medios que tiene el Estado para financiar sus actividades.

La deuda pública, de todos modos, también puede utilizarse como un instrumento de la política económica, de acuerdo a la estrategia escogida por las autoridades. Puede ser un instrumento de la política monetaria y fiscal, ya que a través de la compra venta de los títulos públicos puede controlarse la cantidad de dinero en circulación (expansión o contracción monetaria), nuevas emisiones y su colocación en los mercados financieros, ayudan a cubrir necesidades de financiamiento por parte de un Estado, y en simultáneo a absorber dinero en circulación, por ejemplo.

Existen tres tipos diferentes de deuda pública, aunque es cierto que hay diversas clasificaciones. Así, aquellos son los siguientes:

- A corto plazo. Dentro de esta categoría se encuentran las Letras del Tesoro y se identifica por el hecho de que tiene un plazo de vencimiento que no supera el año.
- A medio plazo. Los bonos del Estado son, por su parte, los máximos exponentes de esta clase de deuda pública que se suele utilizar para hacer frente a lo que serían los gastos ordinarios que tiene aquel.
- A largo plazo. Como su propio nombre indica, este tipo de deuda tiene una duración muy larga, que se fijará convenientemente, y que puede incluso llegar a ser perpetua. En su caso, se recurre a aquel para hacer frente a lo que serían gastos extraordinarios o para situaciones especiales.

Es posible clasificar la deuda pública de distintas maneras. La deuda pública *real* es aquella compuesta por los títulos de deuda que pueden ser adquiridos por los particulares, los bancos privados y el sector exterior. La deuda pública *ficticia*, en cambio, es la emisión de títulos, destinada al Banco Central del país, que es un organismo de la misma administración pública. (Una forma encubierta de emisión monetaria). La distinción entre estas dos clasificaciones, real y ficticia, obtiene relevancia para evaluar la estabilidad económica de un país.

Otra de las clasificaciones más importantes que existen en torno a la deuda pública es la que la diferencia en dos grandes grupos: *interna* y *externa*. La primera, como indica su denominación, sólo hace referencia al país en cuestión y es la que adquieren los nacionales del mismo. Es la parte de la deuda pública de un país cuyos acreedores son ciudadanos del mismo en contraposición con la parte denominada deuda externa.

La segunda, la deuda pública externa, es la que se suscribe por parte de los extranjeros y afecta, por tanto, no sólo a la economía nacional sino también a la de aquellos. Esto supone, además, que traiga consigo un importante número de beneficios en cuanto a amortización u ahorro nacional.⁵⁹ Conocer en manos de quien está la tenencia de la deuda es importante para las decisiones de políticas públicas que sean necesarias adoptarse y su repercusión en la economía.

2. INTRODUCCION

Para conocer la historia de la deuda externa argentina debemos remontarnos al año 1824 cuando Argentina toma el empréstito de la firma Baring Brothers. En 1976, el monto total de la deuda externa sumaba apenas 4000 millones de dólares. Al llegar el año 1981, el ex Ministro de Economía, Martínez de Hoz, termina su gestión dejando una deuda pública externa de 17.170 millones de dólares.

⁵⁹ <http://www.definicionabc.com/economia/deuda.php>

Posteriormente, en el año 1982 el Dr. Domingo Cavallo asume la Presidencia del Banco Central, desencadenando una hiperinflación y luego, debido a la carencia de divisas, nacionaliza la deuda privada. Así, en 1983, al asumir la presidencia el Dr. Raúl Ricardo Alfonsín la deuda pública externa alcanzaba los de 45.000 millones de dólares.

Ese gobierno sufrió un nuevo proceso hiperinflacionario. En 1989 la deuda ascendió a 66.300 millones de dólares, de los cuales sólo 3000 eran deuda interna.

Otro gran incremento de la deuda se generó en los años '90. En 1999, cuando culmina la presidencia del Dr. Carlos Menem, la deuda pública externa había alcanzando los 121.400 millones de dólares.

Durante el gobierno del Dr. Antonio De la Rúa se sucedieron canjes, como el “blindaje” y el “megacanje”. Para cuando se declaró la suspensión de pagos en 2001, la deuda era de 144.000 millones de dólares.

En el año 2003 el Dr. Néstor Kirchner, ofreció a los acreedores dos reestructuraciones en 2005 y 2010, reemplazando la deuda con nuevos bonos, a partir de los cuales los acreedores volvieron a cobrar intereses. Esta reestructuración también implicó una quita de capital y fue asociada a las cláusulas RUFO, que básicamente definían que si el gobierno ofrecía a los bonistas que no aceptaron las mencionadas dos reestructuraciones una oferta superior, entonces los bonistas que ya había reestructurado sus tenencias, tenían derecho a reclamar el mismo acuerdo. Estas cláusulas vencieron en diciembre de 2014.⁶⁰

⁶⁰Punto de vista económico – Adrián Ravier, licenciado en Economía (UBA, 2002), Máster en Economía y Administración de Empresas (ESEADE, 2004) y Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC, 2009).

3. DEUDA PUBLICA NACIONAL

Deuda Pública Nacional - Primer Semestre 2014

Resumen Ejecutivo

La deuda pública del Estado Nacional neta de las acreencias con el Sector Público se ubicó al 30 de junio de 2014 en U\$S 83.855 millones, equivalente al 18,0% del PIB. Aproximadamente un tercio de la deuda corresponde a préstamos de Organismos Multilaterales y Bilaterales y los dos tercios restantes, a obligaciones en cartera del Sector Privado. De la deuda, la que se clasifica como deuda externa representa un 13,1% del PIB - Producto Interno Bruto, de la cual aproximadamente la mitad se encuentra en manos del sector privado (6,7% del PIB). Por su parte, la deuda con el Sector Privado en moneda extranjera alcanzó el 9,9% del PIB.

La deuda pública total del Estado Nacional alcanzó al 42,8% del PIB, ubicándose en U\$S 198.863 millones. La disminución respecto del cierre del año 2013 fue de U\$S 3.767 millones. Esta caída fue explicada por una reducción del endeudamiento con dependencias del Sector Público por U\$S 6.066 millones que fue parcialmente compensada por un aumento de U\$S 2.299 millones con el Sector Privado, Multilaterales y Bilaterales.

La variación total se explica principalmente por variaciones en el tipo de cambio, las emisiones regulares realizadas con organismos del Sector Público y con el Sector Privado, y la continuidad en la normalización de pasivos (destacándose el acuerdo alcanzado con la empresa Repsol y con los acreedores que conforman el Club de París).

En la comparación internacional, el nivel de deuda pública del Gobierno Central Argentino con relación al PIB (42,8%)⁶¹ se encuentra por debajo de muchas economías europeas como Italia (126%)⁶², Grecia (164%)⁴, Portugal (129%)⁴, España (82%)⁴ o Francia (77%)⁴ y en línea con otras economías

⁶¹ Datos al 30 de junio de 2014.

⁶² Datos al cierre de 2013.

comparables de la región como Brasil (50%)^{4o} Colombia (45%)⁶³. Entre otros países avanzados la situación es dispar, con Japón con un nivel de deuda a producto de 187%⁴, Estados Unidos con 96%⁴ y Alemania con 50%⁴.

Deuda Pública del Estado Argentino - Primer Semestre 2014 ⁶⁴

Deuda Pública Nacional por Acreedor

La Deuda Pública Nacional alcanzó en el primer semestre del año 2014 un total de U\$S 198.863 millones, representando el 42,8% del PIB⁶⁵. Respecto al IV trimestre 2013 se observó una disminución de U\$S 3.767 millones. Esta caída es explicada principalmente por variaciones en el tipo de cambio, por la disminución del endeudamiento con agencias del Sector Público y por el canje de Bocan 14 por Bonar 19, siendo parcialmente compensada por la inclusión de la capitalización de atrasos de la Deuda con el Club de París y la normalización de las relaciones financieras internacionales (Convenio de Expropiación a Repsol).

Desde una perspectiva comparada, la deuda del Gobierno Central en términos del producto de países desarrollados—al cierre de 2013— alcanza a 187% para Japón, 164% para Grecia, 129% para Portugal, 126% para Italia, 96% para USA, 82% para España, 77% para Francia y 50% para Alemania. Por su parte, Brasil tiene un ratio Deuda/PIB del 50% mientras que Colombia (datos al primer semestre de 2013) alcanza valores en torno al 45%. Argentina se encuentra con ratios como nunca en su historia.

Los mayores acreedores del Estado Nacional son los organismos públicos, que poseen el 57,8% del total de la Deuda Pública Nacional,

⁶³ Datos al primer semestre de 2013.

⁶⁴ Deuda del sector público nacional no financiero (Ley 24.156). Excluye la deuda del Banco Central de la República Argentina y la deuda de provincias y municipios (no avalada por Nación). Por razones de homogeneización de cifras, también excluye los títulos elegibles para la reestructura (Decretos N° 1735/04 y N° 563/10) que no fueron presentados. Para mayor detalle ver hojas A.1.2 y A.1.12 del archivo de Excel “Datos Deuda Pública II Trimestre 2014”.

⁶⁵ En cumplimiento del Decreto 660/10, los títulos Bogar 2018 y 2020 (emitidos en el marco de los Decretos N° 1579/02 y N° 977/05) dejaron de estar instrumentados como Deuda Pública Indirecta Nacional (Servicio Administrativo Financiero 355), pasando a formar parte de Otras Obligaciones a cargo del Tesoro Nacional (Servicio Administrativo Financiero 356). En virtud de ello, a partir del presente informe, resultan excluidos del monto total de la Deuda Pública Nacional aquí detallado.

destacándose el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES y el Banco de la Nación Argentina (BNA), entre otros.

La deuda con el Sector Privado se encuentra mayormente en manos de acreedores institucionales e individuales y en menor medida en bancos provinciales y otros organismos del Sector Público Provincial. Este conjunto asciende al 27,3% de la Deuda Pública Nacional.

Los Organismos Multilaterales, con los cuales la Nación o las provincias (con aval del Tesoro) registran deudas, incluyen al Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y Fonplata. Por su parte, la “Deuda Bilateral” incluye obligaciones con agencias de gobiernos extranjeros, como por ejemplo las agrupadas en el Club de París. El total de la deuda con Organismos Multilaterales y Bilaterales es de 14,9% de la Deuda Pública Nacional.

Evolución de la Deuda Pública Nacional

En los primeros seis meses de 2014, la deuda con Agencias del Sector Público se redujo en términos nominales U\$S 6.066 millones, es decir 5,0% con respecto al IV trimestre 2013. En términos del PIB, se incrementó del 23,6% al 24,7%, en el mismo período.

La Deuda Pública Nacional, neta de acreencias del propio Sector Público, aumentó en U\$S 2.299 millones con respecto al 31 de diciembre de 2013, lo que representa un incremento del 2,8%. En términos relativos pasó del 15,9% al 18,0% del PIB. De esta deuda, aproximadamente un tercio corresponde a préstamos de Organismos Multilaterales y Bilaterales y los dos tercios restantes, a obligaciones en cartera del Sector Privado propiamente dicho.

Al final del primer semestre de 2014 la Deuda Pública con Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales alcanzó U\$S 83.855 millones, equivalente al 18,0% del PIB. Una parte de dicha deuda es deuda externa (13,1%

del PIB) de la cual la deuda con privados propiamente dicha es del 6,7 % del PIB.

La deuda con privados en términos del PIB alcanzó al 11,7% al finalizar el primer semestre 2014. El 85% de esta deuda está denominada en moneda extranjera mientras que el restante 15% esta denominado en moneda local.

Estructura de la Deuda Pública con Privados, Organismos

Multilaterales y Bilaterales

A continuación se desagrega la composición de la Deuda Pública con Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales.

Desagregación por Plazo

El 15% de la Deuda Pública con Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales en situación de pago normal vence en el período Jul-2014 / Dic-2015, el 34% vence en el período 2016 - 2020 y el 51% restante vence a partir del año 2021 - mayormente títulos públicos emitidos en los Canjes 2005 y 2010.

La vida promedio de la Deuda Pública con Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales en situación de pago normal es 9,8 años.

La vida promedio de la Deuda Pública con el conjunto de Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales en moneda extranjera en situación de pago normal es de 10,1 años, y exclusivamente con Privados en moneda extranjera de 12,5 años.

La Deuda Pública con Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales en situación de pago normal denominada en moneda nacional con CER tiene una vida promedio de 11,7 años.

Desagregación por Moneda

La Deuda Pública con Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales denominada en pesos equivale a U\$S 8.213 millones, de los cuales U\$S 4.191

millones ajustan por CER - Coeficiente de Estabilización de Referencia - (0,9% del PIB).

El resto (U\$S 75.642 millones) está denominada en moneda extranjera (16,3% del PIB), conformada por deuda denominada en dólares (10,9% del PIB) y deuda denominada en euros (4,7% del PIB) principalmente.

La Deuda con Privados en moneda extranjera es de U\$S 46.008 millones (9,9% del PIB).

Desagregación por Tipo de Tasa

Del total de la Deuda Pública con Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales el 1% no devenga intereses, el 86% devenga tasa fija (la mayor parte de la cual fue emitida en los canjes de deuda 2005 y 2010) y el 13% tasa variable, destacándose la tasa BADLAR⁶⁶ y la tasa LIBOR⁶⁷.

La Deuda con Privados que devenga tasa fija está compuesta, en su mayoría, por títulos públicos (96%), destacándose el Par en euros (18,5%) y Discount en euros (16,5%), Par en dólares (12,7%), Boden 2015 en dólares (12,6%), Bonar X (11,8%) y Discount en dólares (11,7%).

Desagregación por Instrumento

El 60% de la deuda está compuesta por títulos emitidos a mediano y largo plazo, el 23% corresponde a Organismos Internacionales, el 13% a Organismos Oficiales mientras que el 4% restante está distribuido entre Letras del Tesoro y Pagarés, Préstamos Garantizados, y Banca Comercial y Otros.

Perfil de Vencimientos Estáticos con Privados, Organismos Multilaterales y Bilaterales⁶⁸

⁶⁶ Tasa de interés por depósitos a plazo fijo de 30 a 35 días de plazo para más de un millón de pesos.

⁶⁷ Tasa interbancaria en Londres.

⁶⁸ El perfil de vencimientos estático incluye las obligaciones proyectadas de acuerdo a los compromisos firmados al 30-06-14, con los tipos de cambio, CER y tasas de interés vigentes a

La Deuda en situación de pago normal al 30-06-2014 tiene asociados vencimientos de capital promedio para el período Jul-2014 a Dic-2038 de U\$S 3.344 millones por año. Durante este período, los vencimientos anuales de capital con el Sector Privado alcanzarían en promedio U\$S 2.160 millones, representando el 65% del total de vencimientos promedio de capital del período.

Para el período Jul-2014 a Dic-2038, los vencimientos de intereses anuales promedio - excluyendo los pagos de interés de los Valores Negociables Vinculados al PIB - alcanzarían un valor de U\$S 1.622 millones. Los servicios de interés con el Sector Privado en el mismo período alcanzarían en promedio U\$S 1.430 millones, representando el 88% del total de servicios promedio de intereses.

4. Comisión Bicameral de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación – artículo 12 Ley N° 26.984

La Ley 26.984, promulgada el 11 de setiembre de 2014, llamada de “*Pago soberano*” y “*Reestructuración de la Deuda*” establece taxativamente la creación de una Comisión Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación.

Esta comisión está compuesta por 8 senadores y 8 diputados, respetando la proporción de las representaciones políticas dentro del Congreso.

Con respecto a su finalidad y funciones, el Título II, Capítulo único, Artículo 12, dice: “*La Comisión Bicameral Permanente creada por la presente ley tendrá por finalidad investigar y determinar el origen, la evolución y el estado actual de la deuda exterior de la República Argentina desde el 24 de marzo de 1976 hasta la fecha, incluidas sus renegociaciones, refinanciaciones, canjes, megacanje, blindajes, los respectivos pagos de comisiones, default y reestructuraciones,*

dicha fecha. Para mayor detalle ver hojas A.1.6, A.3.7 y A.3.8 del archivo de Excel que se encuentra en la página web http://www.mecon.gob.ar/finanzas/sfinan/?page_id=37ente

emitiendo opinión fundada respecto del efecto de los montos, tasas y plazos pactados en cada caso, y sobre las irregularidades que pudiera detectar.”

Asimismo, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

- 1. El seguimiento de la gestión y los pagos que se realicen.*
- 2. La investigación de la licitud o ilicitud de la adquisición hostil operada por los fondos buitres con la finalidad de obstaculizar el cobro del resto de los tenedores de deuda, así como la acción que desarrolle en nuestro país el grupo de tareas contratado por aquellos (American Task Force Argentina-ATFA), dedicado a desprestigiar a la República Argentina, su Poder Ejecutivo, el Honorable Congreso de la Nación y su Poder Judicial.*

- 3. La presentación de un informe final respecto de los temas comprendidos en el presente artículo, para ser considerado por ambas Cámaras, dentro del plazo de ciento ochenta (180) días a partir de su constitución.*

La Comisión Bicameral Permanente creada por la presente ley podrá solicitar información, documentación o datos a organismos nacionales, provinciales o municipales, centralizados, descentralizados o autárquicos, como así también a entidades financieras nacionales e internacionales, privadas o públicas; y a cualquier otro organismo que fuere necesario para el cumplimiento de sus cometidos.

Los miembros de la misma así como el personal permanente o eventual asignado, deberán guardar la más estricta confidencialidad respecto a la información a la que tuvieron acceso en virtud del párrafo anterior. En caso de divulgación o de uso indebido de la información a la que tuvieron acceso en ocasión o ejercicio de sus funciones, serán considerados incurso en falta grave a sus deberes y les será aplicable el régimen sancionatorio vigente, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran corresponder por aplicación del Código Penal.”

Teniendo en cuenta que la comisión fue constituida el 28 de abril de 2015 y que aun no se han cumplido los plazos para la presentación del informe final

que determine el origen, evolución y el estado actual de la deuda exterior de la República Argentina, incluidas sus renegociaciones, refinanciaciones, canjes, megacanje, blindajes, los respectivos pagos de comisiones, default y reestructuraciones, emitiendo opinión fundada respecto del efecto de los montos, tasas y plazos pactados en cada caso, y sobre las irregularidades que pudiera detectar, se considera oportuno plantear la posibilidad de continuar la discusión del presente documento al momento de contar con el informe final de dicha comisión.

Fuente: Documento de elaboración propia.

http://www.mecon.gob.ar/finanzas/sfinan/documentos/informe_deuda_publica_30-06-14.pdf

INFORME SOBRE DEUDA PÚBLICA ARGENTINA

Agosto de 2014

INFORME SOBRE DEUDA PÚBLICA ARGENTINA⁶⁹ Agosto de 2014

Debido al conflicto que enfrenta la República Argentina con los llamados “fondos buitres”, el tema de la deuda pública ha dado lugar a todo tipo de comentarios y especulaciones, colocándolo en el centro del debate económico.

En un contexto donde Argentina está negociando una salida soberana al conflicto desencadenado a partir de una decisión de la justicia norteamericana, resulta importante despejar dudas y aclarar conceptos que, utilizados fuera de lugar, pueden generar confusión acerca de la posición unánime que tiene que tener el pueblo argentino sobre estos temas, ya que superan ampliamente las cuestiones de la coyuntura mediática. Si bien la opinión y participación es libre, es necesario partir de conceptos y definiciones comunes para evitar posiciones viciadas (o malintencionadas).

Conceptos y definiciones

En efecto, cuando se habla de Deuda, debe tenerse en cuenta que hay distintas formas de clasificarla. En primer lugar, la deuda que tienen los residentes de un país puede ser Pública (aquella contraída por el Estado en sus distintos niveles) o Privada (deuda contraída por particulares, personas físicas o jurídicas; o sea, que no son de la administración pública). El presente informe se abocará a la deuda pública.

Deuda Pública Bruta:

Es el total de deuda pública nacional, ya sea en manos de residentes⁷⁰ del país, como de extranjeros; es decir, la deuda en manos de agencias del sector público nacional, agencias multilaterales y bilaterales de crédito, agencias de gobiernos extranjeros y sector privado.

- Según datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Economía de la Nación, la Deuda Pública Bruta, al 30 de septiembre de 2013, ascendía a U\$S 201.009 millones, lo que equivalía al 45,6% del Producto Bruto Interno (PBI).

Deuda Pública Neta:

- Según datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Economía de la Nación, la Deuda Pública Neta, al 30 de septiembre de 2013, era de U\$S 79.324 millones y equivalía a 17,9% del PBI estimado.

⁶⁹ Fundación Pueblos del Sur. Consultado el 18 de septiembre de 2015 en la dirección URL: <http://pueblosdelsur.org/wp-content/uploads/2014/08/Informe-sobre-Deuda-P%C3%BAblica-FPS-Agosto-2014.pdf>

⁷⁰ Según el Ministerio de Economía, se considera **residente** de un país a toda persona física o jurídica cuyo centro de interés económico o actividad principal se encuentra dentro de la frontera de ese país.

La Deuda Pública también puede clasificarse en Deuda Interna y Deuda Externa, cuestión de relevancia a la hora de hablar de independencia económica y capacidad de decidir soberanamente.

Deuda Externa Total:

Es la contraída con residentes del exterior, y tal como se clasificó anteriormente respecto a la deuda en general, la Deuda Externa puede ser pública o privada, según haya sido contraída por el Estado (en sus distintos niveles) como por los agentes privados, respectivamente.

- Según los datos del Balance de Pagos que publica el Ministerio de Economía de la Nación, la Deuda Externa Bruta Total (incluye tanto la deuda pública como la privada) se estimó en U\$S 137.810 millones a fines de marzo de 2014.

Deuda Pública Externa Total:

Es la deuda que el Estado tiene con residentes del exterior.

- Según los datos del Balance de Pagos del primer trimestre de 2014, la deuda externa del sector público no financiero y BCRA estimada fue de U\$S 69.423 millones.

Deuda Pública Externa en manos de privados:

Es la deuda de la Nación con residentes del exterior y que no se encuentra en manos de organismos multilaterales o agencias de gobiernos extranjeros.

- Según datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Economía de la Nación, la Deuda Pública Externa en manos de privados al 30 de septiembre de 2013 era de aproximadamente U\$S 35.000 millones, equivalente al 7,5% del PBI (estimado).

Composición y evolución de la Deuda Pública

En cuanto a la composición de la Deuda Pública por instrumentos, los títulos públicos (tanto en moneda nacional como extranjera) constituyen el principal instrumento, ya que explican un 67% del total de la Deuda Pública Bruta. El 33% restante corresponde a distintos tipos de préstamos.

En la siguiente tabla se puede observar el detalle de la composición de Deuda Pública Bruta por instrumentos, según datos proporcionados por el Ministerio de Economía, al 30 de septiembre de 2013.

En el Gráfico 1, además, se presenta en porcentaje los principales rubros que hacen a la Deuda Pública Bruta.

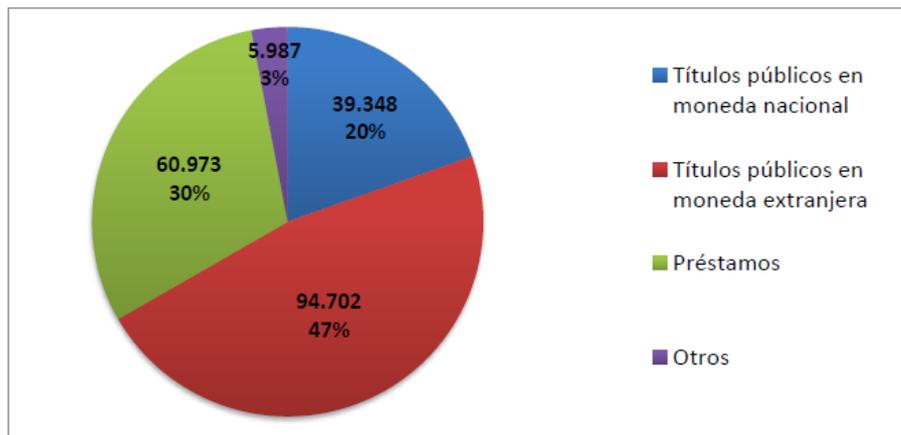
Composición de Deuda Pública Bruta al 30 de septiembre de 2013 (en millones de U\$S)

Instrumento	Detalle	Monto	Totales
Títulos Públicos	En moneda nacional	39.348	134.050
	En moneda extranjera	94.702	
Préstamos	Préstamos garantizados	3.332	60.973
	Organismos internacionales	18.723	
	Organismos oficiales	687	
	Banca comercial	4.555	
	Adelantos transitorios BCRA	26.537	
	Letras y pagarés del Tesoro	6.159	
	Otros acreedores	980	
Otros	Club de París y otros (*)	5.987	5.987
TOTALES			201.009

(*) El monto de deuda con Club de París no tiene en cuenta el acuerdo realizado en mayo de 2014, ya que los datos son a septiembre de 2013.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

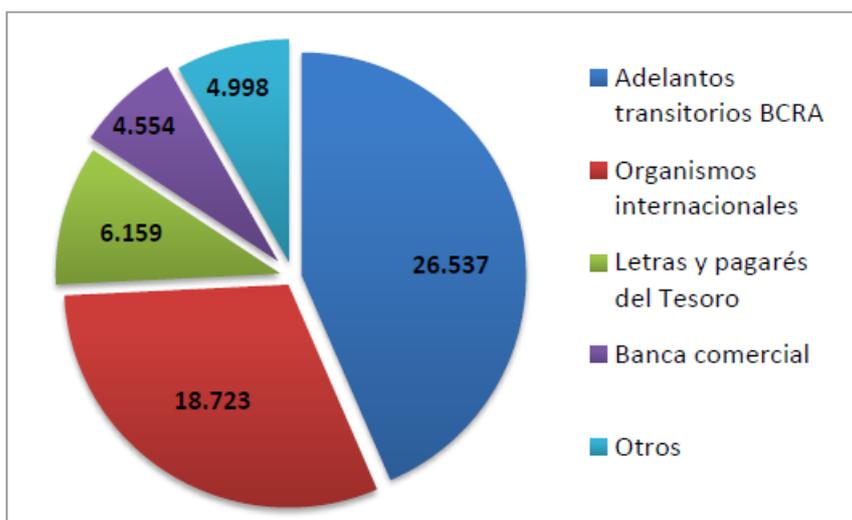
Gráfico 1. Composición de Deuda Pública Bruta, por instrumento (en millones de U\$S)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Adicionalmente, en el siguiente gráfico puede observarse el detalle de composición de la deuda por préstamos. En este sentido, cabe destacar la importancia de los adelantos transitorios del Banco Central de la República Argentina y de los préstamos de organismos internacionales, ya que explican el 43,5% y 30,7% del total de préstamos (y el 13% y 9% de la Deuda Pública Bruta), respectivamente.

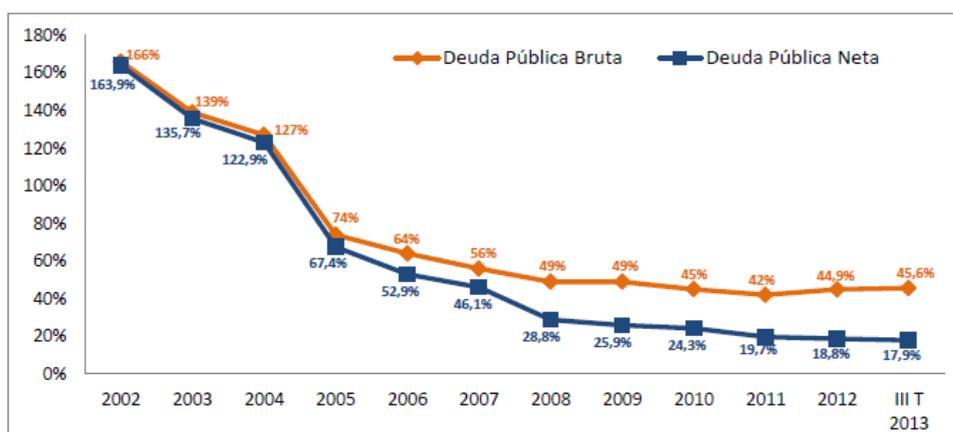
Gráfico 2: Detalle de préstamos al 30 de septiembre de 2013 (en millones de U\$S)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

En cuanto a la evolución de la Deuda, es importante destacar que tanto la Deuda Pública Bruta como la Neta han experimentado una pronunciada disminución respecto del PBI durante el período en estudio, resultado de la denominada política de desendeudamiento; este aspecto se observa claramente en el siguiente gráfico.

Gráfico 3: Deuda Pública Bruta y Neta (en % del PBI)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

En efecto, la Deuda Pública Bruta como porcentaje del PBI ha disminuido de 166% en el año 2002, a 45,6% en el tercer trimestre de 2013. Pero más notable es la caída experimentada por la Deuda Pública Neta, que pasó de significar el 163,9% del PBI, a 17,9% en 2013.

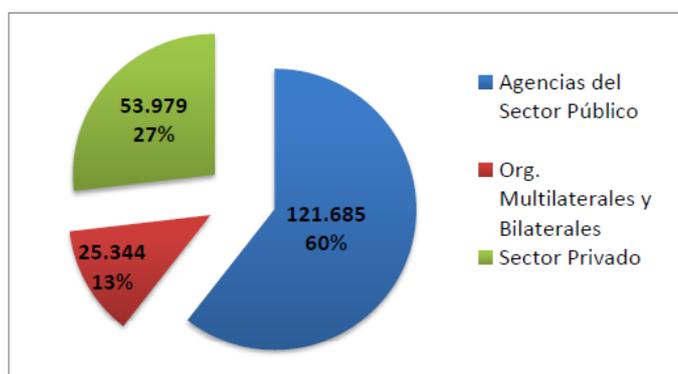
Esta disminución más pronunciada explica el cambio en la composición de la deuda pública, que fue sustituyendo a los préstamos privados y de organismos internacionales de crédito, por endeudamiento con agencias del Estado. Esto es obvio, teniendo en cuenta las restricciones que enfrentó el país para acceder al mercado mundial de capitales, pero también confirma la autonomía que tuvo la

Argentina para afrontar los desafíos del crecimiento económico registrado en los últimos 10 años, y la política activa y contra-cíclica que permitió superar las crisis internacionales, todo ello con indicadores que reflejan mayor inclusión social y reducción del desempleo.

Es interesante observar las dos grandes disminuciones que se dieron en el ratio Deuda Pública Neta/PBI: en el 2005 y 2008. La primera se explica por el impacto del canje de deuda pública externa en manos de privados, el cual permitió una disminución de 122,9% al 67,4%. La segunda tiene que ver con la estatización de las AFJP, que poseían gran parte de sus activos en títulos públicos, los que pasaron a manos de agencias del Estado, permitiendo una reducción de la Deuda Pública Neta, que pasó de representar el 46,1% del PBI al 28,8%.

En el siguiente gráfico se observa que los organismos públicos son los mayores acreedores del Estado Nacional, es decir, el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el Fondo de Garantía Sustentable de la ANSES (FGS) y el Banco de la Nación Argentina (BNA), y otros organismos nacionales, que en total poseen el 60,5% de la deuda pública nacional (a septiembre de 2013).

Gráfico 4: Composición de la Deuda Pública Bruta por acreedores (en millones de U\$S)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Este dato es crucial para comprender el efecto de la política de desendeudamiento, que se basó en alinear los compromisos financieros con la verdadera capacidad de pago del país, priorizando el pago de compromisos externos para proteger la soberanía de decisión.

En este marco, se realizó en el año 2005 el primer canje voluntario de la deuda en default, en el que se ofrecía cambiar los títulos *defaulteados* por otros, aceptando una quita importante en el capital, compensada por una serie de alternativas de repago e interés. El éxito de la operación permitió renegociar cerca de USD81.800 millones, logrando una adhesión del 76,15% de los tenedores privados.

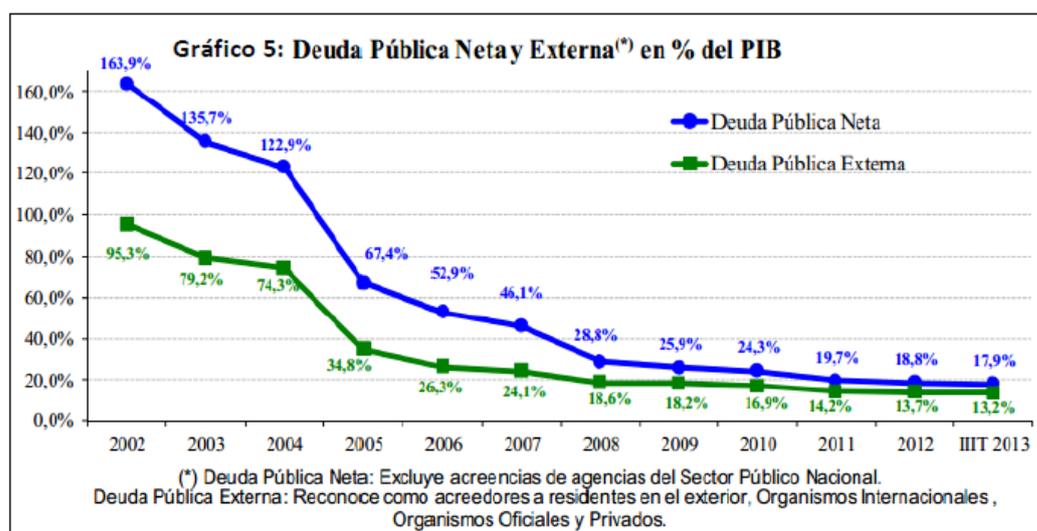
Continuando con esta política de desendeudamiento y decisión política autónoma, en enero de 2006 Argentina canceló su deuda con el FMI, concretando un pago anticipado de USD9.810 millones. El motivo principal de esta cancelación fue la independencia en materia de política económica respecto al Fondo Monetario Internacional, que había condicionado históricamente a los

gobiernos argentinos, así como al resto de los países que desde los años '80 enfrentaron problemas de repago de su deuda externa.

Con la intención de avanzar con la reestructuración de la deuda y la solución de los conflictos jurídicos derivados del default, en 2010 se lanzó de forma oficial un nuevo canje de deuda para acreedores externos privados. Este segundo canje significó un notable éxito para el país, ya que permitió ordenar el 92,4% de su deuda (sumados los canjes de 2005 y 2010). A pesar de que todavía quedaba un 7,6% de la deuda sin resolución, la mayoritaria adhesión voluntaria significó una muestra de confianza a la propuesta de repago, que la Argentina respetó puntualmente de ahí en adelante.

Dentro de este proceso se enmarca, también, el acuerdo con el Club de París que se llevó a cabo en mayo de 2014, donde se acordó con un plan de pago de 5 años cancelar la deuda que tenía el país con los integrantes de dicho foro, y que había entrado en default en el 2001. Esta gestión, sumada al intento de resolver el litigio con los fondos buitres y al pago a **Repsol** por el 51% de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), muestra una línea de acción coherente con la decisión política de solucionar conflictos con los acreedores internacionales.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la tendencia decreciente tanto de la Deuda Pública Neta como de la Deuda Pública Externa, desde el año 2002 hasta el 2013. Medida en porcentaje del PIB, la Deuda Pública Externa pasó de 95,3% en 2002, a 13,2% en 2013, con una disminución importante debida a los canjes de deuda de 2005 y 2010 y a los distintos pagos que se han realizado a los organismos internacionales, en el marco de la política de desendeudamiento.

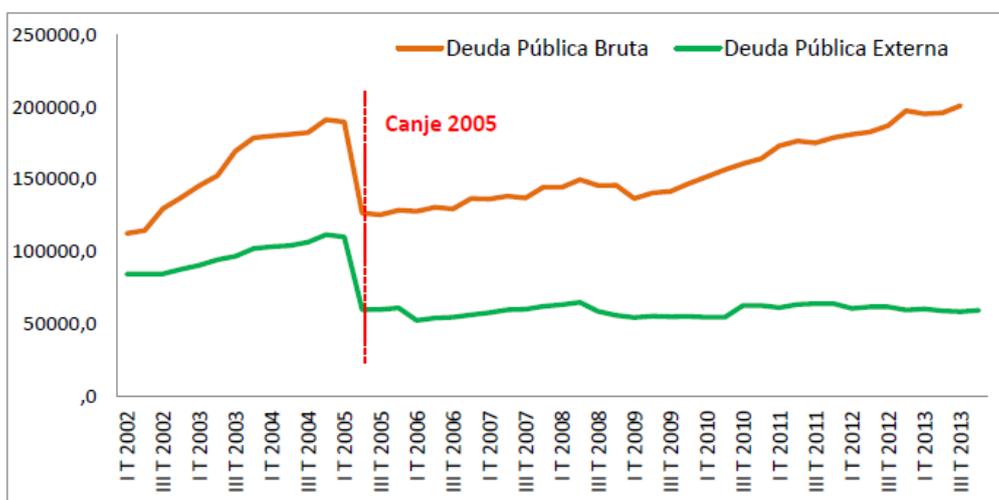


Fuente: Informe Deuda Pública, Ministerio de Economía de la Nación.

Es interesante observar también el comportamiento de la Deuda Pública Externa en términos nominales, como se puede apreciar en el siguiente gráfico. Es notable la caída que se produce en el segundo trimestre del año 2005, cuando la Deuda Pública Externa disminuye de U\$S 110.100 millones a U\$S 59.700

millones, producto del canje de deuda pública en manos de privados, significando una reducción de más de U\$50.000 millones.

Gráfico 6: Deuda Pública Bruta y Deuda Pública Externa (en millones de U\$S)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Aunque en términos nominales la Deuda Pública Bruta registra una tendencia creciente a partir del año 2005, cabe aclarar que la mayor parte de dicha deuda corresponde a deuda en manos de agencias del Estado, permitiendo una mayor soberanía en cuanto a la aplicación de políticas económicas. Además, debido al crecimiento económico registrado en estos años, la relación Deuda Pública Bruta/PBI ha experimentado una marcada disminución (ver Gráfico 3).

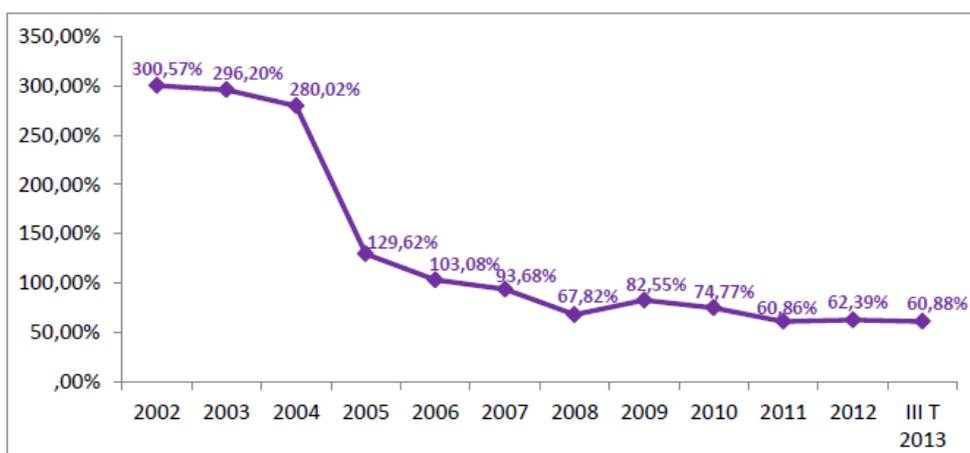
En cuanto a la Deuda Pública Externa, la caída ha sido tanto en términos nominales como en relación al PBI. En este sentido, es interesante analizar no sólo la Deuda Pública Externa, sino la Deuda Externa Total (pública y privada), como relación al PBI. Este cociente se redujo significativamente a partir de 2005, con el canje de la deuda pública, pasando de aproximadamente 90% a 51% a fines de ese año, según se informa en el Balance de Pagos del primer trimestre de 2014. El posterior crecimiento del PIB, acompañado por las políticas de desendeudamiento externo, continuó reduciendo dicha relación hasta ubicarla en el 23% en el cuarto trimestre de 2013.

Asimismo, otro indicador que ayuda a interpretar la evolución de la deuda externa es la cantidad de años de exportaciones necesarios para pagar la deuda externa total. Con el canje del 2005, la Deuda Externa Total se redujo significativamente, pasando de representar 4,7 años de exportaciones a 3,2 años. El coeficiente se ha reducido aún más en los períodos siguientes, debido al fuerte crecimiento de las exportaciones y al bajo crecimiento de la deuda externa total. En la actualidad, la deuda externa total representa 21 meses de exportaciones (según lo indica el Balance de Pagos del primer trimestre 2014).

Finalmente, el siguiente gráfico muestra la evolución de la Deuda Pública Externa como porcentaje de las Exportaciones, mostrando nuevamente una importante disminución en el período de estudio, pasando de representar un

330,6% en el año 2002 a un 60,9% en el tercer trimestre de 2013 (según los datos del Ministerio de Economía).

Gráfico 7: Deuda Pública Externa como % de las Exportaciones



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Deuda Pública, Ministerio de Economía de la Nación.
(A partir de 2005 el cálculo no incluye a la deuda no presentada al canje.)

Si se toma la deuda externa garantizada del sector público no financiero, se necesitarían 9 meses de exportaciones para cancelarla, según datos del Balance de Pagos del primer trimestre de 2013. Esto significa que sólo con las exportaciones de menos de 1 año podrían cancelarse todas las obligaciones de Deuda Pública contraída con residentes del exterior.

Conclusiones

El presente informe analiza la deuda pública argentina, utilizando datos oficiales del Ministerio de Economía de la Nación, al 30 de septiembre de 2013, y del INDEC, al 31 de marzo de 2014. El mismo sirve a los fines de aportar información sobre la composición de la deuda pública y el desendeudamiento externo de la Argentina durante los últimos años.

Una de las conclusiones centrales del análisis es que la Argentina ha mejorado su posición de deuda pública en términos de soberanía y sustentabilidad, ya que cambió la composición de deuda, aumentando el autofinanciamiento (o sea, reduciendo la participación de organismos internacionales y prestamistas privados extranjeros) y logró mejorar la capacidad de pago de la deuda externa, ya sea como porcentaje del PBI o de las exportaciones.

Este hecho le da a la Nación Argentina un mayor margen de soberanía en materia política y económica, que redundará en la aplicación de políticas estratégicas (energéticas, monetarias, fiscales de ingresos, etc.) fundamentales para un desarrollo sustentable con justicia y equidad.

En este sentido, y como resultado de lo anterior, la deuda pública en manos de agencias del Estado ha ganado participación respecto del total, lo que acota notablemente cualquier riesgo de default externo (por la posibilidad de refinanciar internamente esta deuda). Además, la importante disminución de la deuda externa permite relajar la necesidad de divisas para hacer frente a los

compromisos externos y reducir el estrangulamiento externo tradicional de la economía argentina.

Cabe destacar que la disminución de la deuda pública externa permite una reducción del pago en concepto de intereses de deuda (que en otros momentos significó una gran proporción del gasto público), posibilitando que una mayor parte del gasto público pueda destinarse a cubrir las necesidades internas del país.

Puntualmente, la disminución de la deuda con organismos internacionales ha permitido ganar independencia en materia de política económica (política de ingresos, promoción industrial, etc.), que en otros años ha estado condicionada por aquellos, tal como lo refleja la historia económica del país. En definitiva, y más allá de que la deuda pública sigue siendo un gran compromiso en materia de afectación de recursos, los argentinos hemos mejorado nuestra perspectiva de sustentabilidad económica afrontando las obligaciones contraídas históricamente, con recursos propios, sin impedir el crecimiento económico y la inclusión social.

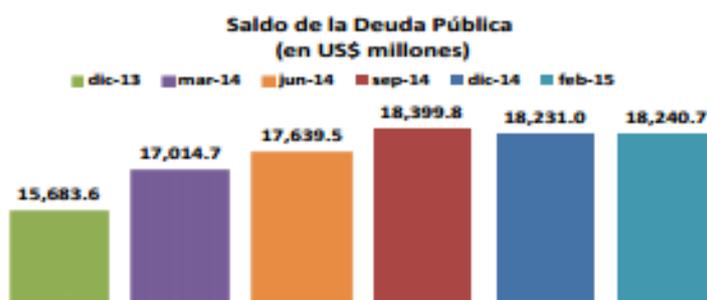
INFORME DE LA DEUDA PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

INFORME DE LA DEUDA PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ⁷¹

Al 28 de febrero de 2015

Al 28 de febrero de 2015, la deuda pública de la República de Panamá registró un saldo de US\$18,240.7 millones, monto que representa un aumento de US\$28.0 millones (0.2%) con respecto al saldo registrado al cierre de *enero 2015*.

Acreedor	Saldo 28/2/2014	Saldo 31/1/2015	Desembolsos y Capitalización	Servicio de Deuda - Febrero 2015			Variación Cambiaria	Ajustes y Descuento en Precio	Saldo 28/2/2015
				Capital	Intereses, Comisiones y Prima en Precio	Total			
DEUDA TOTAL	16,351.9	18,212.7	77.0	39.2	28.8	68.0	-10.3	0.5	18,240.7
Deuda Pública Externa	12,250.5	14,332.4	0.5	13.0	10.8	23.8	-10.3	0.0	14,309.6
Deuda Pública Interna	4,101.4	3,880.3	76.5	26.2	18.0	44.2	0.0	0.5	3,931.1



Operaciones de Deuda Externa

La deuda pública externa, al 28 de febrero de 2015, registró un saldo de US\$14,309.6 millones, una disminución de US\$22.8 millones con respecto al mes anterior y representa el 78.4% de la deuda pública total. En cuanto al servicio de la deuda externa, el 54.6% (US\$13.0 millones) responde a amortizaciones; destacándose el pago de principal de préstamos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de US\$11.1 millones. Mientras que el 45.4% restante (US\$10.8 millones), es en concepto de pagos de intereses, de los cuales se destaca el BID por US\$6.8 millones y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por US\$3.4 millones.

Cabe destacar que en función de la prevaleciente fortaleza del dólar, durante este mes se ejecutó la reestructuración de un swap existente que cubría el riesgo de volatilidad del JPY en el pago de intereses del Bono Samurái emitido en 2011, para incluir la cobertura del principal al vencimiento. Como resultado de esta

⁷¹Ministerio de la República de Panamá, consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL :<http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents%20febrero%202015.pdf>

operación, la República percibirá un ahorro anual de US\$13.4 millones, debido a que no realizará desembolso alguno en concepto de pago de intereses hasta el vencimiento del Bono en el año 2021. Por otro lado, en el vencimiento se pagará US\$493.3 millones para cancelar el principal del Bono, eliminando por completo la exposición a la volatilidad cambiaria.

Operaciones de Deuda Interna

Al 28 de febrero de 2015, la deuda pública interna registró un saldo de US\$3,931.1 millones, mostrando un aumento de US\$50.8 millones con respecto al mes anterior y representa el 21.6% de la deuda pública total. El servicio de la deuda pública interna en el mes de febrero de 2015 fue de US\$44.2 millones, destacándose US\$25.0 millones de pago a principal del préstamo Fideicomiso Fondo de Compensación Energética (FACE) con Banco Nacional de Panamá y US\$16.2 millones del pago de intereses de la Nota del Tesoro 2021-4.875%, emitida durante el 2014.

En cuanto al mercado doméstico de capitales, se realizaron dos subastas de Letras del Tesoro a plazos de 12 y 9 meses, en las cuales se recibieron ofertas por US\$87.0 y US\$47.6 millones y se adjudicaron US\$47.0 millones y US\$30.0 millones, respectivamente. La primera subasta obtuvo un rendimiento promedio ponderado de 0.717%, igual al rendimiento registrado en la última subasta realizada a ese plazo en enero de 2015 y un spread promedio sobre LIBOR de 6.1 puntos básicos. Por otro lado en la segunda subasta se obtuvo un rendimiento promedio ponderado de 0.676%, 4.0 puntos básicos menos al registrado en la última subasta realizada a ese plazo en septiembre 2014 y un spread promedio sobre de 14.5 puntos básicos.

LA DEUDA PÚBLICA DE PANAMÁ⁷²

El crecimiento económico registrado por la economía nacional durante más de una década, se debe en gran parte a los rendimientos de capital en infraestructura y en desarrollo humano, producto de las inversiones realizadas por los sectores público y privado durante décadas.

El sector público para financiar sus compromisos lo hace a través de varios medios como el cobro de impuestos, renta de activos, utilidades de empresas estatales, venta de activos, préstamos y emisión de bonos, letras y notas del tesoro, por mencionar los más conocidos. También los gobiernos utilizan la emisión de dinero como otra forma de financiamiento, pero Panamá por ser una economía dolarizada no emplea este mecanismo.

El crédito gestionado por la administración pública en Panamá se destina a proyectos de inversión en infraestructura, en programas de desarrollo sostenible e institucionalidad y en capital humano (ver Cuadro No.1).

Cuadro No.1. EJEMPLO DEL DESTINO DE LOS CRÉDITOS DEL SECTOR PÚBLICO EN PANAMÁ EN JUNIO DE 2014

Multisectorial	
BID 1762/OC-PN	Programa de seguridad integral (PROSI)
BID 1867/OC-PN	Red de protección social - Fase I
BID 1875/OC-PN	Mejoramiento de la administración de justicia
BID 1941/OC-PN	Pol. de competitividad y apertura comercial
BID 1987/OC-PN	Prog. multifase de transformación tecnológica
BID 2568/OC-PN	Programa de fortalecimiento de la gestión fiscal
BID 2842/OC-PN	Fortalec. de la admón. macrofinanciera y fiscal
BID 3146/OC-PN	Estabilidad y transparencia fiscal y financiera
BIRF 7479-PAN	Proyecto de protección social

Fuente: Contraloría General de la República.

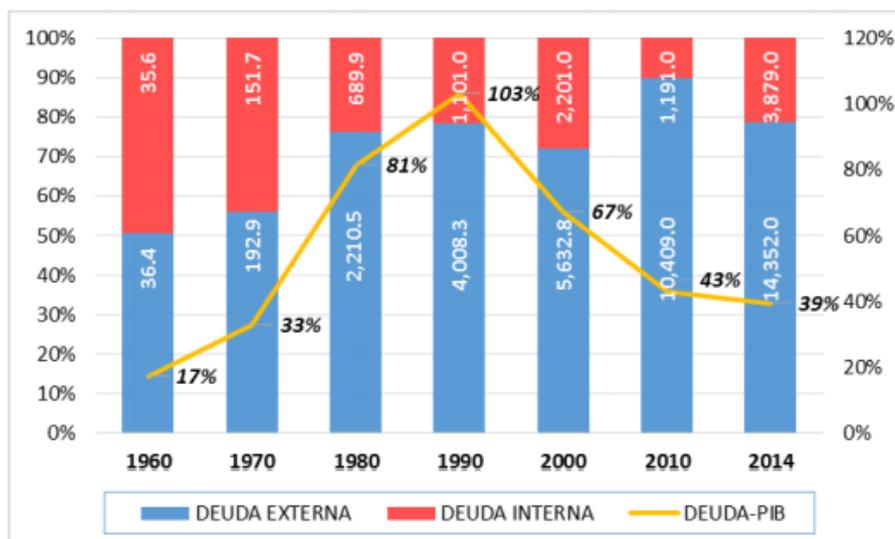
Capacidad de solvencia de Panamá con relación a la deuda

La relación deuda/producto interno bruto (PIB) de Panamá al cierre del año 2014, según datos preliminares del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fue de 39.5%; lo que indica que la capacidad de solvencia del país se mantiene en el rango alcanzado en los últimos cuatro años. Esta relación aumentó de 1960 a 1990 de 17% a 103% (ver Gráfica No.1), lo que indica que la producción del país llegó a ser inferior a los compromisos financieros del sector público, por las elevadas tasas de interés, por la disminución de la producción nacional producto de la crisis política interna

⁷² CNC AL DÍA, Panamá. Edición No. 219, Abril 2015. Competitividad al día es producido por la Unidad de Monitoreo y Análisis de la Competitividad (UMAC) del Centro Nacional de Competitividad (CNC) Panamá, Rep. de Panamá como un aporte a la concienciación nacional sobre la importancia, métodos y cultura de la competitividad. Consultado el 18 de Septiembre de 2015 en la dirección URL: cncpanama.org/cnc/.../128-finanzas-publicas?...competitividad-al-dia...d...

y por las sanciones económicas impuestas a Panamá a finales de la década de 1980.

Gráfica No.1. MONTO Y PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA Y LA RELACIÓN DEUDA-PIB, POR DÉCADA



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

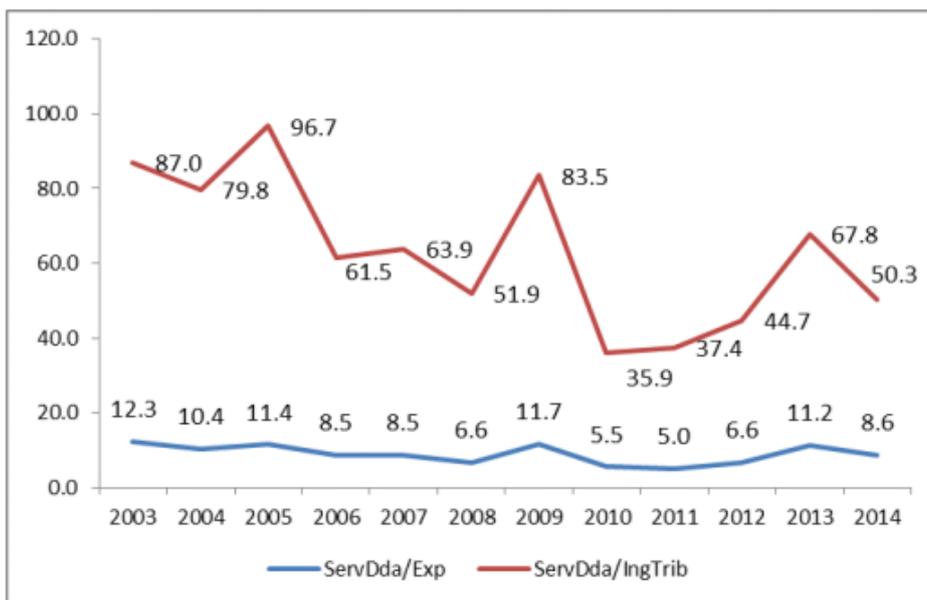
A partir de entonces este indicador (deuda/PIB) ha disminuido hasta alcanzar su nivel mínimo en cuatro décadas en 2013 (36.8%). En el último cuarto de siglo, la capacidad de Panamá para cumplir con sus compromisos financieros ha mejorado producto del crecimiento económico, impulsada por la inversión pública y las inversiones privadas nacional y extranjera como también a la tecnología; impulsando el desarrollo del país, mejorando progresivamente las condiciones de vida de los panameños.

La relación entre el servicio de la deuda (pagos) y las exportaciones y reexportaciones de bienes y servicios en el caso panameño, muestra que el país tiene capacidad de captar divisas suficientes, que brindan la liquidez necesaria para asumir los compromisos. Este indicador mantuvo un descenso progresivo de 2003 (12.3%) hasta el año 2011 (5%). Sin embargo, en los dos últimos años su valor ha estado por encima del mínimo alcanzado, influido en parte por las bajas en las reexportaciones de la Zona Libre de Colón a Colombia y Venezuela (ver Gráfica No.2).

En el caso del indicador servicio de la deuda/ingresos tributarios, muestra la capacidad que tiene el sector público nacional para hacerle frente a sus compromisos financieros considerando la recaudación impositiva.

Es decir, mientras menor es el valor del indicador, mayor es la capacidad de un país servir su deuda en función de la recaudación fiscal. Este pilar también marcó una tendencia descendente en el mismo periodo que el anterior indicador. De 2003 a 2010 bajó de 87% a 35.9%. En los dos últimos años esta relación aumentó, y en 2014 el servicio de la deuda equivalió a la mitad de los ingresos tributarios recaudados (50.3%).

Gráfica No.2. RELACIÓN ENTRE EL SERVICIO DE LA DEUDA PANAMÁ CON LAS EXPORTACIONES Y LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, PERIODO 2003-2014



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

Actualmente Panamá mantiene buen grado de inversión de acuerdo con las tres principales agencias calificadoras de riesgo internacional, que controlan el 95% del mercado que es evaluado en el mundo. Estos indicadores muestran a los inversionistas y prestamistas extranjeros y nacionales, la capacidad de solvencia que tienen los países y las grandes empresas para hacer sus pagos, en un determinado momento. El resultado de una calificación puede determinar el acceso a crédito de un país.

Fuentes de crédito del sector público La deuda que Panamá mantenía (en proporción al monto total o ratio) en 2010 con operadores financieros extranjeros correspondía al 90%, disminuyendo en 2014 a 78% (ver Gráficas No.1 y No.3). Esto indica que en el último quinquenio, el sector público nacional recurrió también al mercado local como fuente de financiamiento del déficit. La ventaja de recurrir al crédito en el mercado nacional, es que permite ampliar y diversificar el mercado de capitales en Panamá, porque incorpora nuevos productos negociables, a inversionistas, agentes corredores y a emisores.

El financiamiento local, también mejora el equilibrio de la balanza de pago en favor de la economía nacional y resulta menos costoso en el largo plazo. El cuadro No.2 enumera los diferentes organismos de financiamiento, los instrumentos de deuda emitidos y los intereses de los bonos globales, correspondiente a los compromisos de la deuda interna y externa del sector público panameño, al finalizar el año 2013.

Cuadro No.2. FUENTES DE CRÉDITO DEL SECTOR PÚBLICO EN PANAMÁ

DEUDA PÚBLICA EXTERNA	
Acreedores Públicos	
Multilaterales	
	BEI
	BID
	BIRF
	CAF
	FIDA
	OFID
Bilaterales	
	Bancos con Garantía Oficial
	Grupo de Apoyo
	Préstamos Directos de Gobierno
Acreedores Privados	
Banca Comercial	
Bonos Globales	
	Global 2036 - 6.70%
	Global 2015 - 7.25%
	Global 2020 - 10.75%
	Global 2020 - 5.20%
	Global 2023 - 9.38%
	Global 2027 - 8.88%
	Global 2029 - 9.38%
	Global 2034 - 8.13%
	Global 2026 - 7.13%
	Samurai 2021 1.81%
	Global 2053 4.30%
	Global 2024 4.00%
DEUDA PÚBLICA INTERNA	
Acreedores Públicos	
	Financiamiento de Bancos Oficiales
Acreedores Privados	
	Financiamiento Privado
	Notas del Tesoro ⁽¹⁾
	Letras del Tesoro
	Bonos del Tesoro

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

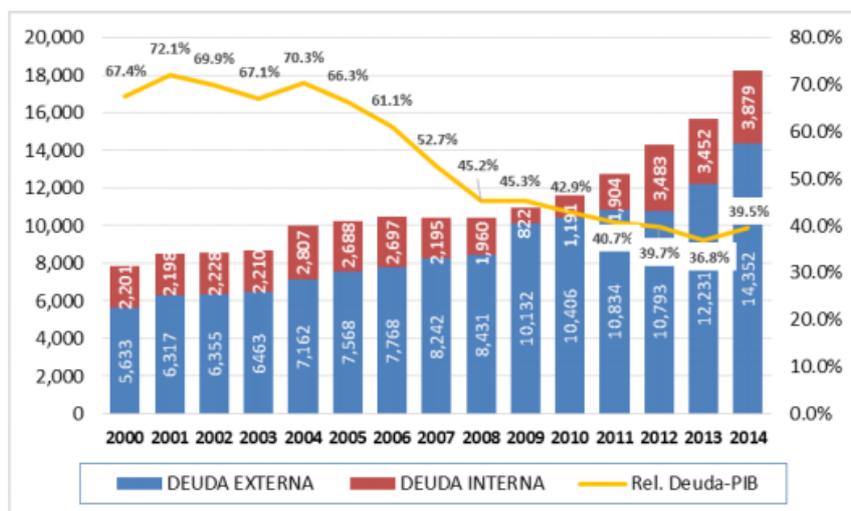
Vigencia de la Deuda

Los plazos para cumplir con los compromisos varían. Por ejemplo, hay emisiones de bonos con vencimiento al año 2053. Durante la crisis de impago por parte de algunos países en vías de desarrollo en la década de 1980, Panamá si cumplió con los pagos, porque hubo disciplina en su política fiscal. Además los préstamos negociados fueron a largo plazo y con años de gracia, o sea, que estos se empezaban a pagar años después de recibido el dinero, en algunos casos, cuando se completaba la obra financiada.

Perspectiva de la deuda pública de Panamá.

La relación deuda/PIB de 2004 a 2008 disminuyó a un promedio anual de 5%, y de 2009 a 2013 bajó anualmente en 1.7% (ver Gráfica No.3). Esto indica en términos relativos que el monto de la deuda en este último periodo aumentó casi en la misma proporción que con el crecimiento de la economía (PIB), producto del volumen de las nuevas deudas contraídas. En 2014 se interrumpió la tendencia a la baja de la relación deuda/PIB, que se sostuvo por nueve años consecutivos, sin embargo, la misma permanece dentro del límite (40%) permitido por la Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal de 5 de junio de 2008.

Gráfica No.3. MONTO DE LA DEUDA EXTERNA E INTERNA DE PANAMÁ Y LA RELACIÓN DEUDA-PIB, PERIODO 2000-2014



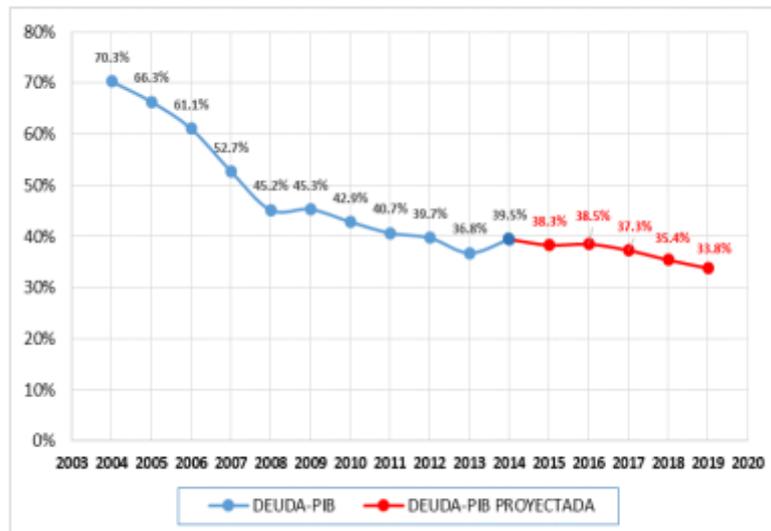
Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

De acuerdo con el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, se proyecta una disminución promedio anual de la deuda con relación al PIB de un 0.94% (ver Gráfica No.4). Para el año 2019 la actual administración pública proyecta que este indicador será de 33.8%.

La tasa de interés es el precio que se paga por el dinero prestado, y como se describió anteriormente, es uno de los elementos que más inciden en la deuda y actualmente se encuentra en niveles históricos mínimos. El precio del crudo se abarató en un 40%, hay buena calificación de riesgo país y las actividades del conglomerado de servicio se expanden. Ante esta disyuntiva hay dos posturas por parte de los especialistas.

La perspectiva financista hace referencia que es el momento propicio para disminuir el peso de la deuda, mientras la económica afirma que es mejor aprovechar la coyuntura, considerando el abaratamiento del crédito para invertir en proyectos de infraestructura y de desarrollo sostenible, para que la sociedad en general y el país mejoren progresivamente su nivel de competitividad; siempre y cuando los indicadores de la deuda se mantengan dentro de los límites adecuados que permita sostener el crecimiento y cumplir con los pagos.

Gráfica No.4. PROYECCIÓN DE LA RELACIÓN DEUDA PIB PARA EL PERIODO 2015-2019



Fuente: elaboración propia con datos del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019

Las estimaciones realizadas por organismos públicos y privados internacionales especializados, indican la posibilidad que antes de finalizar el año 2015, la Reserva Federal inicie un aumento escalonado y suavizado de las tasas de interés, al mostrar la economía de los Estados Unidos signos de recuperación. Caso contrario, la economía de la Unión Europea que por el lento crecimiento o estancamiento de algunos de sus miembros, las tasas de interés siguen disminuyendo.

**LA NUEVA ARQUITECTURA ECONÓMICA-
FINANCIERA DE AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE**

**PARLAMENTO LATINOAMERICANO GRUPO PARLAMENTARIO
VENEZOLANO
COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y
DESARROLLO REGIONAL**

La Nueva Arquitectura Económica-Financiera
de América Latina y el Caribe.

Preparado por el Diputado Rodrigo Cabezas Morales, Presidente de la
Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del
Parlamento Latinoamericano (Parlatino)
Curazao 26 y 27 de Julio de 2012.

I. Punto de Partida.

Este documento base de la Nueva Arquitectura Económica Financiera de América Latina y el Caribe (NAEFALC), busca armonizar y profundizar el proceso de integración, para superar las desigualdades, las injusticias y la pobreza en la región en este siglo. Este documento se sometió a consideración y aprobación de los Parlamentarios Latinoamericanos, en el seno de la XVII Reunión convocada por la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

El propósito fundamental del presente documento base, es el de orientar y establecer los lineamientos generales para promover mecanismos e instituciones adaptadas a la realidad latinoamericana, que permita la articulación de políticas orientadas a buscar la edificación de la unión y la integración Latinoamérica, para canalizar el ahorro intra-extra al servicios de la estabilidad económica y el desarrollo regional.

Aun cuando el tema examinado en este documento base es demasiado amplio, denso, complejo y variable, por tratarse de un asunto dilemático de actualidad y del mayor interés en la región, presentamos su redacción en forma breve, sencilla, comprensible y lo más explícita o rigurosa posible de sus componentes y aristas. Tenemos la obligación de formular una propuesta como resultados de las observaciones, los comentarios, experiencias y las contribuciones de las parlamentarias y parlamentaria, integrantes de la Comisión del Parlatino. Debatiémos para lograr el más vasto conocimiento de éste tema en todos los segmentos o sectores del pueblo latinoamericano y caribeño; así como también de las líneas de acciones políticas, legislativas e institucionales que debemos adoptar, de manera consensuada y a la mayor brevedad, para dotar de una Nueva Arquitectura Económica-Financiera Regional a la América Latina y el Caribe.

LA NUEVA ARQUITECTURA ECONÓMICA-FINANCIERA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

La crisis estructural mundial: retos y desafíos para América Latina y el Caribe.

La actual crisis estructural mundial en sus esferas políticas, económicas, sociales, alimentarias, energéticas, climáticas y de valores morales y éticos, expresa un panorama de nuevas realidades e inmensos retos en el reacomodo del Nuevo Orden Económico Internacional Pluripolar (NOEIP). América Latina y el Caribe, en este contexto mundial de “*cambio de época*”, tiene la inmensa corresponsabilidad de liderar, innovar, transformar y construir su propia Arquitectura Económica–Financiera que esté al servicio del desarrollo integral de la región.

Las crisis del sistema financiero, bancario, bursátil y monetario, está creando una pandemia en el sistema económico mundial, ocasionada por los desequilibrios económicos y sociales de las principales economías capitalistas del mundo. Los signos de una nueva recesión comienzan a afectar a millones de personas que pierden sus hogares, empleos y limitaciones de cubrir sus necesidades básicas. La población exige a sus gobiernos que sean capaces de frenar la profunda crisis económica, que asuman el liderazgo que logre generar consenso y coordinar políticas públicas claras, coherentes y eficaces para superarla.

Entre las principales causas y consecuencias múltiples de la crisis tenemos:

- 1. La ruptura en la acumulación de capital de un sector del capitalismo financiero.** La política económica en EEUU favoreció la acumulación de capital en el área financiera durante las tres últimas décadas. Su sustento era la ausencia total de regulación del estado, ganancias a corto plazo y la preponderancia de la economía financiera sobre la real (industria, agrícola y agro-industrial). El Sistema financiero de los EEUU se multiplicó 3.3 veces a lo que era, luego de la posguerra, (*Anexo N° 1: Rodrigo Cabezas. “Crack en la Acumulación del Capitalismo Mundial”*). Esta acumulación ha sido impulsada por actividades de especulación financiera, llevadas a cabo sin un marco regulatorio y ético apropiado. La crisis capitalista del siglo XXI es un crack en la acumulación de su esfera financiera mundial como lo refleja El Economista France Michel Husson en el cuadro No 1. Por ello, es que marchamos a otra depresión económica con mayor profundidad, gravedad y alcance que la de los años treinta;

El Economista Frances Michel Husson, demuestra en el grafico No1, como la tasa de ganancia y la tasa de acumulación evolucionaban paralelamente hasta comienzos de los años 1980, y luego comenzaron a divergir considerablemente. La zona en gris permite medir el aumento de la fracción no acumulada de la plusvalía.

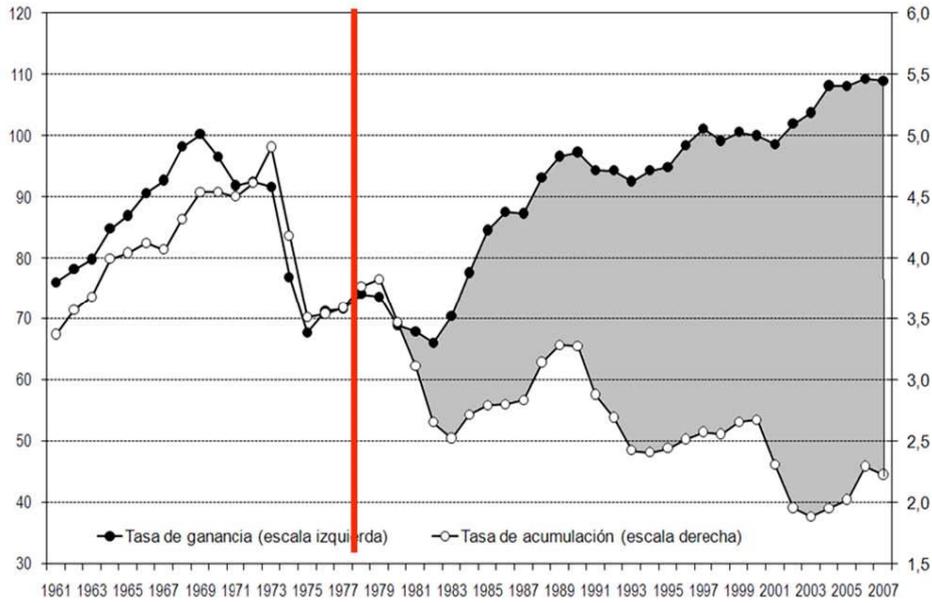


Gráfico 1
Tasa de ganancia y tasa de acumulación de Estados Unidos+Unión Europea+Japón

Tasa de acumulación=tasa de crecimiento del volumen de capital neto. Tasa de ganancia= beneficio/capital (base 100 en 2000). Fuentes y datos de las gráficas: <http://hussonet.free.fr/toxicape.xls>

Este proceso de especulación monetaria, se observa mejor cuando comparamos la tasa de crecimiento real del producto interno bruto mundial con los productos financiero derivados, durante el periodo 1960-2007, como se refleja en el grafico No 2, donde los productos financieros derivados crece exponencialmente, sin control y garantía muy por encima del crecimiento real del Producto Bruto Mundial. Esta burbuja ocasionó una bancarrota histórica en la banca de inversión, la cual participó en actividades especulativas por décadas.

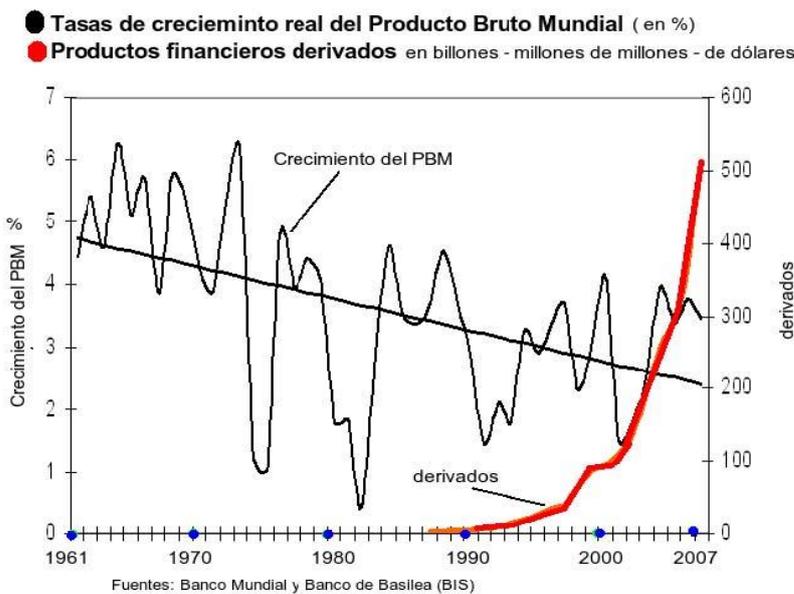


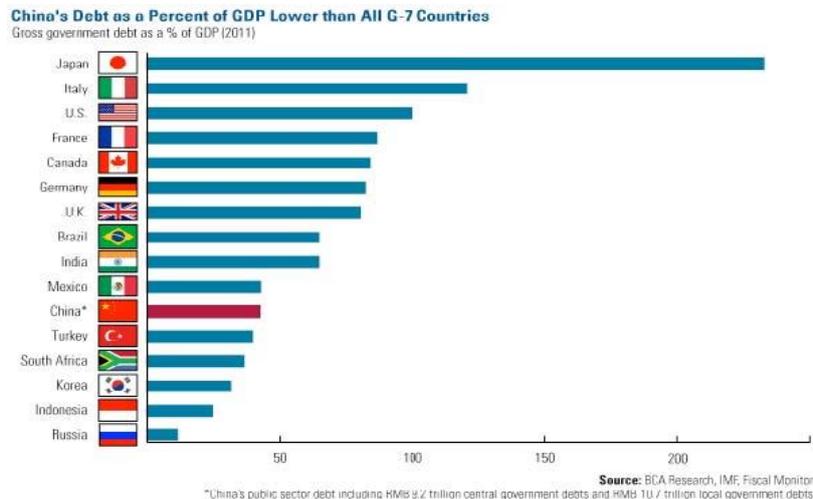
GRAFICO No 2

El colapso del patrón dólar como moneda de intercambio mundial y reserva de Valor. El dólar estadounidense fue impuesto por los Estados Unidos de Norteamérica en 1944, al quedar incluido en el Acuerdo de Bretton Woods, dando origen a la constitución del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). El dólar desde su imposición, ha sufrido una devaluación del 4.757%, pasando el equivalente de la convertibilidad del patrón oro por patrón dólar desde 1945, de 1 onza troy de US\$ 35 a US\$ 1.700 en 2011. El tipo de cambio fue fijo durante el periodo 1945 a 1971. A partir de la implementación de la flotación del tipo de cambio, no solo se empleó como mecanismo para devaluar y mantener la competitividad de las principales economías, sino que se utilizó en los mercados a futuro especulando con el tipo de cambio, lo cual ha desvirtuado por completo el mercado cambiario. Esto ha producido desconfianza en dicha moneda como reserva de valor y la pérdida de su influencia dentro del comercio internacional.

El alto nivel de endeudamiento público, deudas privadas y bancarias de los Estados Unidos de Norteamérica y de las principales economías del mundo. El mismo ha llegado en algunos casos a ser equivalente a dos veces el tamaño del Producto Interno Bruto (PIB) del respectivo país. Esta situación pudiera desencadenar en eventuales incumplimientos en los pagos de sus deudas o lo que técnicamente se denomina **default**. Dichos episodios de cesación de pagos de las deudas, si acontecieran, seguramente generarán un ambiente de incertidumbre y pueden conllevar a desequilibrios económicos de escala mundial impredecible.

RELACIÓN DEUDA PÚBLICA / PIB) Y CRECIMIENTO (1950-2010)

En el Grafico No 3, expresa el endeudamiento/PIB de las principales economías del mundo:



DM: Países desarrollados. EM: Países emergentes Fuente: Goldman Sachs y estudio Reinhart-Rogoff. Como resultados del alto consumismo, cuando comparamos el comportamiento del endeudamiento en EEUU en relación al PIB, se refleja un crecimiento de la deuda pública y privada en relación al PIB.



Fuentes: Flow of Found Accounts (Federal Reservy) y <http://www.econstats.com/FOF>

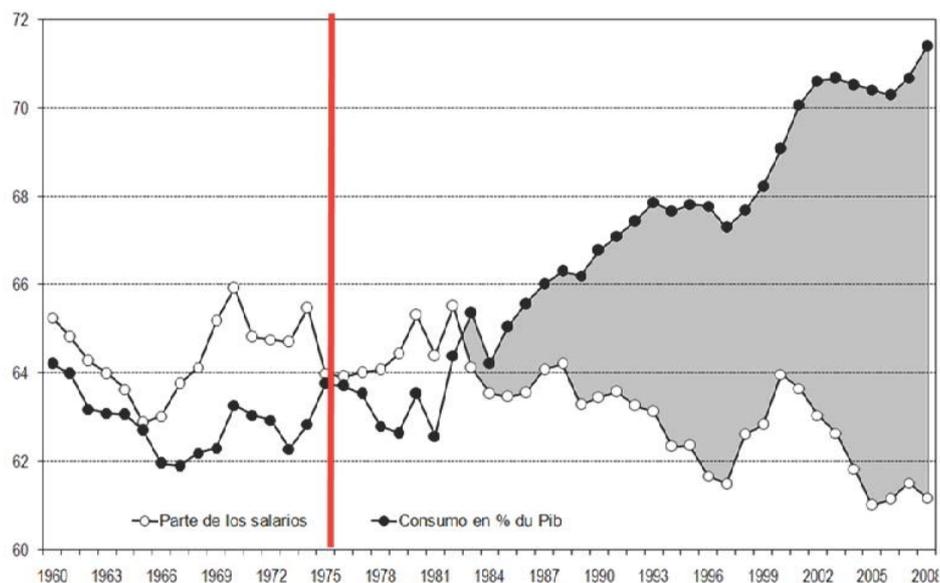
Este alto nivel de endeudamiento público de los EEUU, en el 2012 supero el 102% sobre el PIB y total incluyendo la privada pasa el 300%.

El Economista France Michel Husson, resume las evoluciones: en Estados Unidos, la parte de los salarios permanece relativamente constante, pero el consumo de los hogares aumenta mucho más rápidamente que el Producto Interno Bruto (PIB), como se aprecia en el Cuadro No 5.

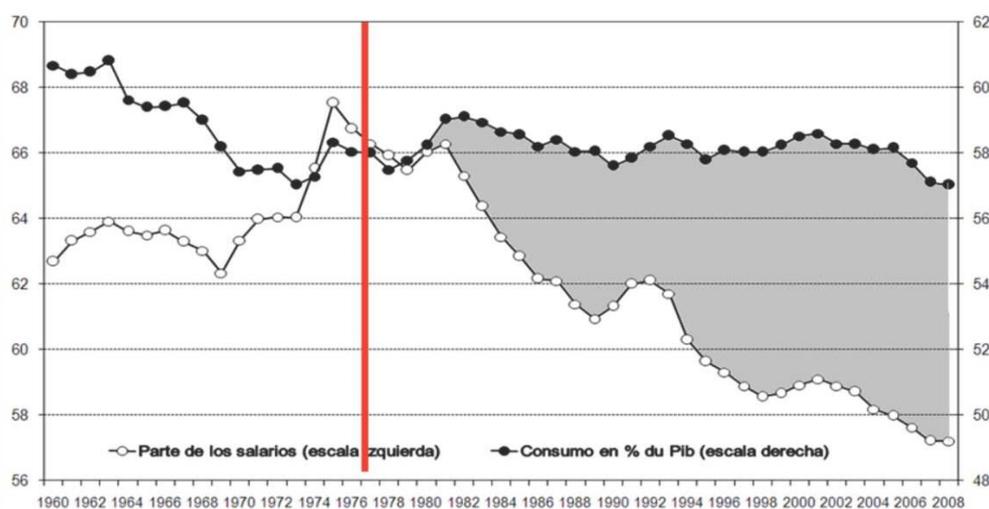
En Europa, la parte del consumo en el PIB permanece poco más o menos constante, a pesar del retroceso marcado de la parte salarial. En los dos casos, se acrecienta la distancia entre la parte de los salarios y la parte del consumo (zonas grises), para así compensar la distancia entre beneficio y acumulación.

Como se observa en el cuadro No 6.

Crecimiento del consumo basado en deuda sustituye al compromiso fordista



...incluso en Europa pero con menor dinamismo del consumo doméstico

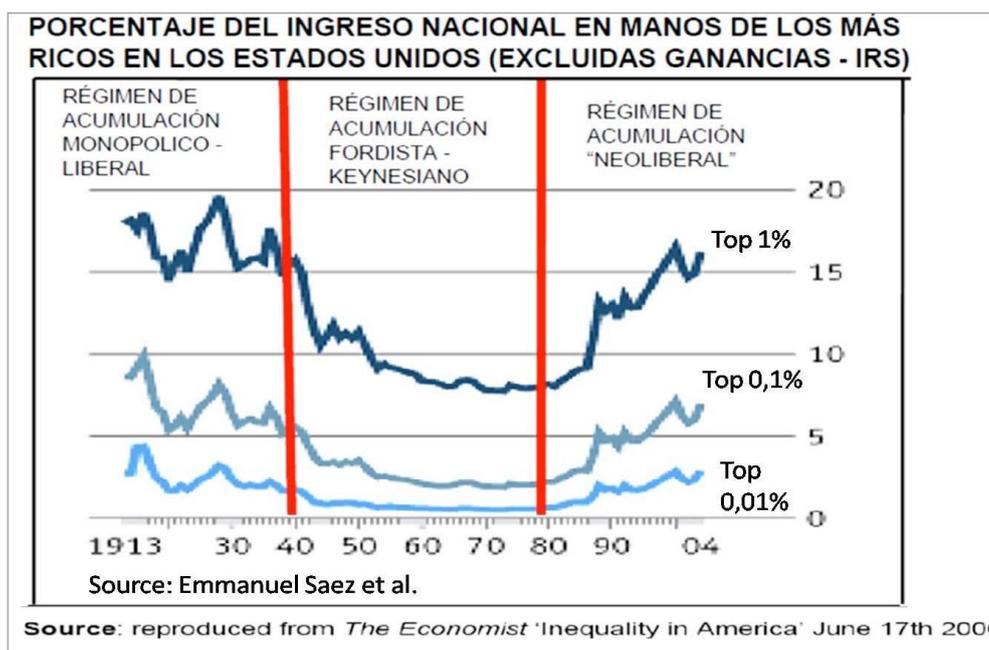


Fuentes y datos de las gráficas: <http://hussonet.free.fr/toxicape.xls>.2008

4. Los signos de una depresión económica grave, profunda y de alcance mundial. El epicentro de dicha depresión son las principales economías industrializadas, y se manifiesta con la caída en los volúmenes de créditos, la disminución del consumo y la inversión, el mantenimiento de niveles altos de desempleo y el deterioro de la calidad de vida de la población. Los mecanismos o instrumentos anti cíclicos convencionales de la política económica, hasta ahora desarrollada por las principales economías del mundo, muestran evidentes signos de agotamiento, lo cual dificulta el esfuerzo para contener la caída de la producción y el empleo, según las proyecciones del FMI para el año 2012.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes lideran el Sistema Económico Internacional, desvirtuaron su rol y no han cumplido con los objetivos para los cuales fueron constituidos, como el de garantizar el equilibrio monetario y macroeconómico mundial, y fomentar el desarrollo de las naciones del planeta. Actualmente este sistema presenta las siguientes debilidades:

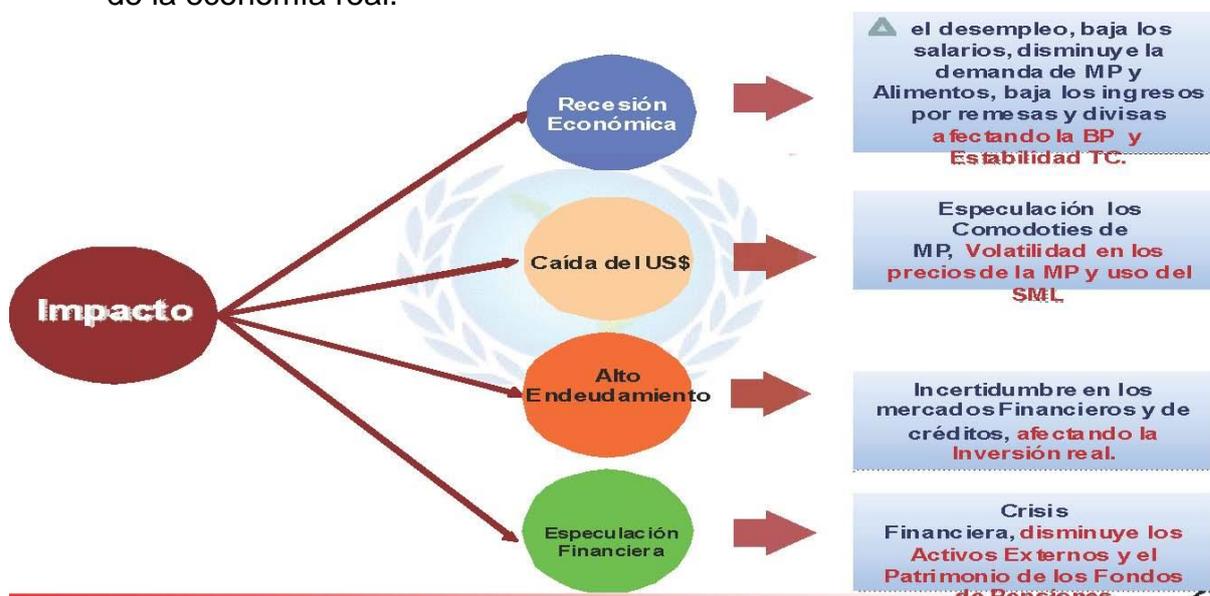
- Los organismos financieros tradicionales (FMI y Banco Mundial), centralizan los recursos financieros y sus decisiones son impositivas, poco democráticas, no transparentes y presenta escasas informaciones públicas respecto a cada proceso de otorgamiento de los préstamos.
- Las imposiciones de políticas económicas sustentadas en el Consenso de Washington de corte neoliberal, a los países deudores y en desarrollo. El funcionamiento de estos dos organismos financieros se ha caracterizado en las últimas décadas por provocar políticas de *shocks* en estas economías.
- Las políticas económicas-financieras promovidas por tales organismos han favorecido la concentración de capitales, teniendo como resultado que las economías más ricas del mundo centralicen el 60% del ingreso mundial, lo que ha generado y sigue provocando asimetrías en el desarrollo económico de la mayor parte de las regiones del planeta (*Anexo N° 4: Comisión Presidencial de Ecuador. “La Nueva Arquitectura Financiera Regional: La Crisis Estructural y el futuro de América Latina”*). Cuadro No 7



- La ausencia de sistemas de garantía o seguros para enfrentar contingencias laborales, climáticas, operacionales, entre otras, en las

economías en desarrollo, igualmente dejan en evidencia las actuales debilidades de las instituciones económicas-financieras internacionales.

- La falta de mecanismos efectivos de regulación, supervisión y control en estos organismos, ha generado actualmente una acuciante burbuja especulativa financiera mundial y el agotamiento del modelo económico fundamentado en la sobrevaloración de la actividad financiera por encima de la economía real.



- Las causas y consecuencias de los desequilibrios económicos y sociales que afectan a las principales economías del mundo y su impacto en América Latina y el Caribe, se resumen en el siguiente cuadro No 8.
- El proceso de recesión y desaceleración de las economías de EEUU y Europa, implicará menos consumo de materias primas, lo que producirá una contracción en el volumen de las exportaciones y en los precios de estos rubros, además de provocar una disminución en la disponibilidad de divisas, con la consiguiente afectación en la Balanza de Pagos y la estabilidad en los tipos de cambio (monetarios) de la región.
- La caída del patrón dólar como moneda de reserva de valor, está produciendo especulación y volatilidad en los mercados de materias primas o *commodities* y en la estabilidad de sus centros de producción.
- La caída del patrón dólar como moneda de intercambio comercial, está generando nuevos mecanismos de pagos a través del uso de las monedas locales o de los sistemas de compensación de pagos a escala regional.
- El alto endeudamiento público y privado de los gobiernos de las economías desarrolladas, está originando incertidumbre en los mercados financieros, produciendo desconfianza y restricciones en las fuentes de financiamientos de los créditos e inseguridad en los mercados de valores, lo cual contrae la inversión real.

- La contracción de las economías de EEUU y Europa, incrementa el desempleo, baja los salarios reales y los beneficios de la seguridad social, obliga a recortes presupuestarios y afecta las políticas sociales de inclusión y erradicación de la pobreza, provocando una disminución de los ingresos por concepto de remesas, que representa la principal fuente de ingreso de divisas de algunos países de la región.
- La contracción económica también provocará una disminución de las exportaciones no tradicionales hacia EEUU y Europa, sobre todo en alimentos, donde la región latinoamericana y caribeña es altamente exportadora.
- La especulación financiera y los activos tóxicos del mercado financiero internacional, sino se adoptan las medidas de prevención y control necesarias, pueden generar crisis en el sistema bancario regional, pérdidas en los valores de los activos externos de nuestros Estados, que ascienden a aproximadamente US\$ 700.000 millones colocados en los mercados financieros extra-regionales; y por último, la disminución del patrimonio, entre otros, de los fondos de pensiones de América Latina y el Caribe.

En relación con la actual arquitectura económica-financiera regional, para responder a los impactos de la crisis estructural mundial, es necesario resaltar que ella se encuentra fragmentada, desarticulada y sin dinamismo en su esquema vigente de funcionamiento, como también evidencia características heterogéneas en su eficacia y resultados; lo cual en última instancia, limita su capacidad para garantizar el desarrollo económico integral de la región. Esta situación, entre otras realidades queda evidenciada en el cuadro No 9.



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lleva a cabo sus actividades de forma muy limitada por el excesivo control que tiene EEUU en la toma de decisiones.

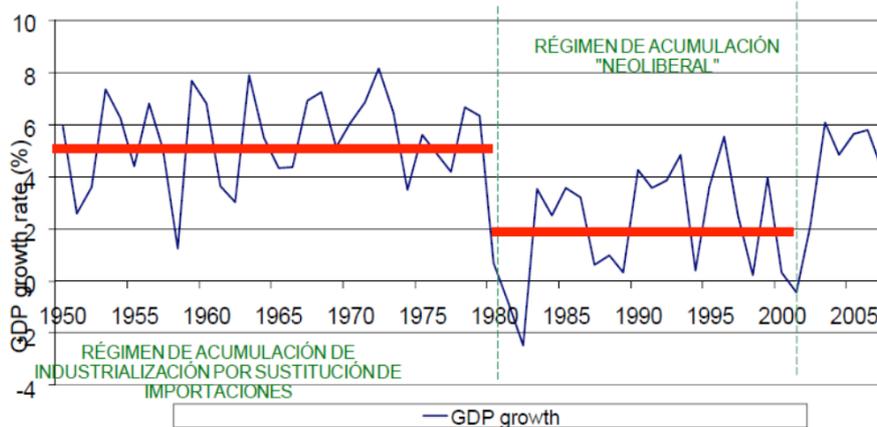
El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lleva a cabo sus actividades de forma muy limitada por el excesivo control que tiene EEUU en la toma de decisiones.

- La Corporación Andina de Fomento (CAF), por su parte, concentra el 80% de la otorgación de sus créditos en los países miembros del Pacto Andino.
- El Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), constituye la institución de financiamiento multilateral más pequeña de la región, con un ámbito de acción muy limitado y un volumen notoriamente mediano de financiamiento.
- La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como convenio de pagos y créditos recíprocos, es muy poco utilizada por los Estados miembros. En el año 2010, representó apenas el 0,37% del total del comercio intra-regional (US\$ 1.182.793.000,).
- El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), aun cuando es la mayor institución financiera multilateral de Centroamérica y representa el 60% del financiamiento otorgado en la zona, no ha incidido en forma decisiva para superar los profundos problemas observados en el desarrollo económico y social de los países de la América Central.
- El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), cuyos activos apenas alcanzan a US\$ 4.392 millones de dólares aproximadamente, no es un ente con capacidad suficiente para atender la demanda de sus miembros, sobre todo, si se tiene en consideración que las reservas internacionales de la región alcanzan a casi los US\$ 700.000 millones.
- El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA), no es tampoco una institución sub-regional de envergadura financiera eficiente dado que sus dos principales miembros, Argentina y Brasil, concentran el 80% de los préstamos del fondo.
- El Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML), es muy limitado en el volumen, monto y alcance de sus operaciones financieras, puesto que se reduce a Brasil y Argentina, y el 90% de las operaciones son menores a US\$ 900,000.

La actual estructura del Sistema Económico Internacional, la profundidad y el alcance de la crisis económica mundial, impactan de manera acuciante el desarrollo económico y social de los pueblos de América Latina y el Caribe, lo que nos obliga con urgencia al necesario establecimiento de un plan de acción conjunta para enfrentar esta realidad; donde sean propuestos los cambios a la actual estructura económica dominante y el diseño de nuevas instituciones que estén al servicio del progreso de la región, que sufrió la dosis de la política neoliberal, de la cual se ha recuperado en la última década, como se refleja en cuadro no 10, que compara el régimen de sustitución de importaciones con la acumulación neoliberal.

Grafico 10

Latin América entra en un periodo de estancamiento con el neoliberalismo



América Latina y el Caribe en el siglo XXI tiene grandes retos por delante, como el de afrontar y superar el impacto actual de la crisis estructural mundial, pero también inmensos desafíos consistentes, fundamentalmente, en el combate de las exclusiones e inequidades sociales y la reducción al máximo del tercio de la población que vive en pobreza (según la CEPAL aproximadamente 200 millones de habitantes); así como también la resolución de la problemática del alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso o riqueza en el continente y el desarrollo de una política económica de crecimiento con inclusión, equidad y justicia social. Estos objetivos solo se logran con la voluntad de construir la unión de los pueblos latinoamericanos y caribeños, profundizar el proceso de integración de sus Estados y la configuración de una nueva arquitectura económica-financiera regional, que tenga dos pilares fundamentales: El fortalecimiento del Estado y el más amplio incremento del conocimiento al servicio de nuestros pueblos.

El Camino hacia la Unión, la Integración y la Complementación Productiva de América Latina y el Caribe.

El proceso de unión e integración de América Latina y el Caribe es nuestro camino, solo así abordaremos la grave situación que enfrenta la economía mundial y el alto grado de complejidad de los problemas estructurales que afligen, imponiéndonos la necesidad inmediata de que los países de la región enfrenten conjuntamente los desafíos de la crisis financiera internacional sobre la base de nuestras raíces, realidades y anhelos. Este esfuerzo debe enmarcarse en los estudios, acuerdos y acciones emprendidas por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (*Anexo 5: Plan de Acción Consejo Suramericano de Economía y Finanzas y Declaración del Consejo Suramericano de Economía Finanzas*), y la voluntad manifiesta de los países de la región de conformar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), particularmente en lo que se refiere al diseño y configuración de una nueva arquitectura económica-financiera regional, como podemos constatarlo en los documentos adjuntos correspondientes al “Plan de Acción del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas”, aprobado en la primera reunión del Consejo, efectuada en Buenos Aires, República Argentina, el día 12 de agosto de 2011; así como también en el borrador del “Proyecto de Declaración de la Primera Reunión Ministerial sobre la Crisis Financiera Internacional y Comercio Exterior”, realizada en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 19 de mayo de 2011, en el marco de las reuniones preparatorias de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), cuya constitución el 02 de diciembre de 2011 de la CELAC. (*Anexo 6: Cumbre de América Latina y el Caribe, sobre Integración y Desarrollo, Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y Caribe y Reunión Ministerial sobre Crisis Financiera Internacional y Comercio Exterior*).

La realidad económica actual de América Latina y el Caribe refleja una alta concentración del comercio por el lado de las exportaciones de productos primarios (minerales y productos agrícolas) y de las importaciones de bienes industriales, mientras que por otra parte las estructuras económicas en la región principalmente compiten entre sí, antes que complementarse, limitando con ello los procesos de convergencia, perfeccionamiento y fortalecimiento de la integración económica productiva regional. La escasa presencia de un sector de transformación económica en los países latinoamericanos y caribeños, como hemos podido observar en relación con este proceso, contribuye de manera determinante a una baja complementación de la producción industrial y al menor desarrollo del comercio intra zonal.

Esta apremiante realidad entre otras consecuencias, ha dificultado mayores avances en la integración de América Latina y el Caribe, independientemente del grado de liberalización del comercio en la región. La posibilidad de acrecentar los vínculos comerciales más allá de los valores históricos registrados en la última década (20% para el caso de la Unión Suramericana de Naciones), pasa necesariamente por esfuerzos concertados de diversificación tanto de la producción como del comercio, que no tienen acogida en una visión centrada en el libre comercio y los automatismos del mercado.

El diseño de esta nueva arquitectura debe entonces fundamentarse en los principios de inclusión, unidad, eficiencia, transparencia, complementariedad, justicia, equidad y solidaridad. Además, deberá responder de manera acertada, explícita y consensuada a las siguientes interrogantes:

- I. ¿Cómo deben estar estructuradas dentro de esta arquitectura las instituciones emergentes en la región? y ¿cuáles son las instancias de gobierno más apropiadas para lograr que dichas instituciones sean democráticas, participativas, transparentes y eficaces?
- II. ¿Cuáles son las principales fuentes de ahorros financieros internos y externos de la región?
- III. ¿Qué tipo de instituciones o mecanismos de intermediación financiera deben existir para Garantizar la inversión productiva del ahorro en el corto, mediano y largo plazo?
- IV. ¿Qué características debe tener el comercio intra regional para que sea mutuamente beneficioso, Considerando las asimetrías existentes en la región
- V. ¿Cómo llevar a la práctica la complementación productiva en la región?
- VI. ¿Cuáles son los instrumentos o mecanismos financieros a través de los cuales pudiera generarse la concurrencia de los países con superávits comerciales en beneficio de los programas de inversión productiva de los países deficitarios en la región?.
- VII. ¿Cuáles son las instituciones y los mecanismos de regulación, control y supervisión que deben constituirse en la región para garantizar la estabilidad del sistema y generar confianza en el mismo?.

Estas interrogantes deben ser consensuadas en la nueva arquitectura, como se observa en el cuadro No 11.

CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL
EJES DE ACCIÓN ESTRATÉGICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



El proceso para configurar esta nueva arquitectura, con base en nuestras necesidades y su adaptación a las realidades surgidas en la región, nos exige responder a las anteriores interrogantes. Por ende proponemos enfocar las labores de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), alrededor de los siguientes ejes de acción:

1. La estructura de las instituciones y la nueva instancia de gobierno de los organismos económicos-financieros regionales.

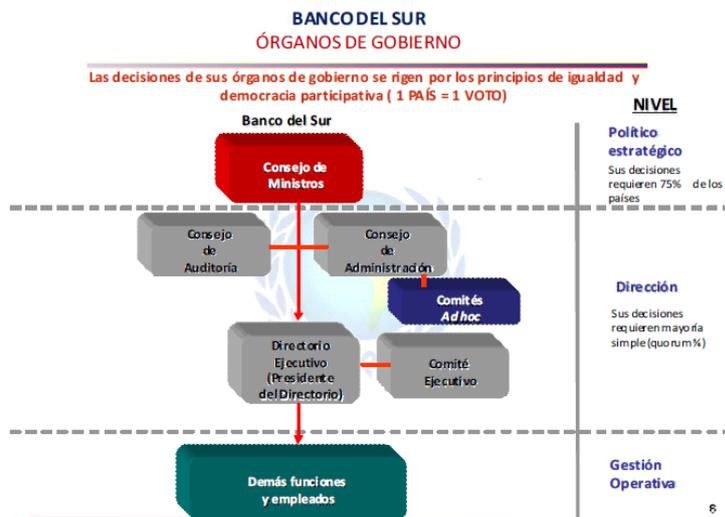
Está planteado establecer tres niveles de gobierno para lograr que dichas estructuras lleguen a ser más democráticas, participativas, transparentes, responsables y eficaces durante el proceso de toma de decisiones, como lo establece el Banco del Sur en el cuadro No 12.

1.1 Comisión Ministerial:

Representa el nivel político estratégico de las decisiones y se rige por los principios de igualdad, democracia, transparencia y responsabilidad compartida (Cada país es un voto).

1.2 Junta de Accionistas: Los votos entre los países miembros se distribuirán de acuerdo con su participación accionaria en cada institución y procurando crear un mecanismo democrático,

que no concentre la participación accionaria y el peso de las decisiones en pocos países.

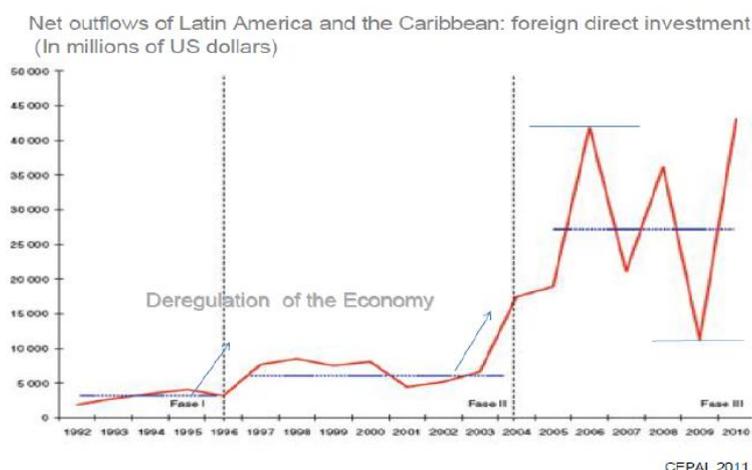


Junta directiva y ejecutiva de la institución: Representa el órgano de dirección y gerencia en la política interna de la institución, encargada de garantizar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos e impulsar el desarrollo económico regional.

2. Fuentes y mecanismos de ahorro interno y externo de la sociedad latinoamericana y caribeña.

Resulta fundamental generar en la región fuentes de ahorro interno y externo para canalizarlos hacia inversiones que estimulen el crecimiento económico y fomenten el desarrollo productivo de la zona. La falta de regulaciones permitió una salida creciente de recursos que se debieron de destinar al desarrollo de la región, como se muestra en el Grafico No 13.

Creciente salida de recursos



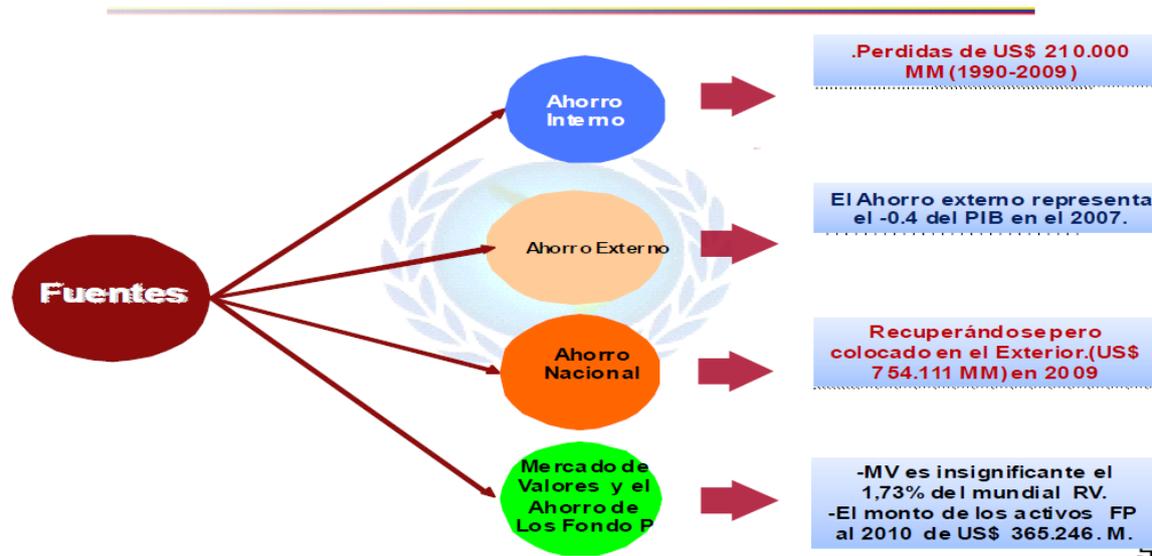
El ahorro interno acumulado por los países de América Latina y el Caribe resulta insuficiente para sustentar el crecimiento de la economía regional. En efecto, el ahorro interno viene recuperándose del 6 % en el año 1999 al 23.5% del PIB en el 2007, pero el ahorro externo se mantiene por debajo del PIB en -0,4 en el 2007 (*Anexos N° 7: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*). De allí que resulte necesario revertir esta situación para lograr el desarrollo económico de la región.

Las investigaciones más recientes demuestran una estrecha correlación entre el ahorro y el crecimiento económico. No obstante, es importante señalar que en América Latina existen tres tendencias que reducen el impacto del ahorro en el crecimiento, a saber:

- La política permanente seguida en relación con el desfavorable destino financiero dado al ahorro nacional, que en el caso del año 2009 de US\$ 754.115 millones (*Anexos N° 8: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*), fue depositado o invertido en instrumentos en el exterior que generan bajos rendimientos e impiden la posibilidad de canalizarlo hacia la inversión productiva en la región.

- La existencia de desviaciones constantes de una porción importante de dicho ahorro hacia el exterior para cumplir compromisos de deuda y de otra índole (*Anexos N° 9: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*).
- La continua recurrencia al financiamiento del elevado déficit fiscal del sector público con recursos captados en el exterior a tasas de interés muy altas. Cuadro No 14

FUENTES Y MECANISMO DE AHORRO NO CANALIZADO EN AMÉRICA LATINA .



Al Observar el comportamiento del ahorro en América Latina y el Caribe, entre 1990 y 2009, medida a través del indicador de las Transferencias Externas Netas, apreciamos una pérdida del ahorro interno de US\$ 210.000 millones (*Anexos 10: Banco Central de Venezuela. Vice-Presidencia de Estudios*).

Series Estadísticas. El Ahorro en América Latina periodo 1990-2010). Esta realidad pone en evidencia la necesidad de implementar mecanismos de confianza y seguridad para invertir tales ahorros en la región. Cuadro No 15.

Movilización del Ahorro e Inversión en América Latina
Expresado en Millones Us\$ (1990-2009)

Países	Transferencia Externa Netas	Inversión Extranjera Directa
Antigua y Barbado	1.490	2.025
Argentina	-55.468	96.722
Bahamas	7.230	5.581
Barbados	1.237	1.002
Belice	497	1.047
Bolivia	-347	7.640
Brasil	32.645	273.876
Chile	-93.538	68.414
Colombia	-6.520	56.626
Costa Rica	8.950	13.466
Dominica	837	536
Ecuador	-20.221	9.996
El Salvador	5.308	6.220
Granada	1.645	1.118
Guatemala	16.416	5.899
Guyana	1.647	1.453
Haití	2.271	443
Honduras	4.568	6.343
Jamaica	6.217	8.235
México	84.719	266.997
Nicaragua	11.843	4.110

Panamá	1.644	17.103
Paraguay	4.348	2.497
Perú	-3.640	44.422
República Dominicana	-4.716	17.000
Saint Kitts y Nevis	1.156	1.335
San Vicente	1.352	1.162
Santa Lucía	1.677	1.706
Surinam	68	(1.230)
Trinidad y Tabago	-32.689	11.783
Uruguay	5.856	9.136
Venezuela	-196.767	19.899
TOTAL	-210.287	962.563

Fuente: CEPAL. VP Investigación del BCV.

Durante el período en cuestión, las Inversiones Extranjeras Directas, registraron un saldo neto acumulado a favor de US\$ 962.563 millones. (*Anexos 11: Banco Central de Venezuela. Vice- Presidencia de Estudios. Series Estadísticas. Inversión Extranjera Directa en América Latina periodo 1990-2010*).

Esta realidad demuestra que en la última década la región ha creado oportunidades para la inversión extranjera, con recursos provenientes del ahorro generado en países fuera de la región, con la esperanza de que no sean capitales golondrinos o especulativos.

En esta década la región ha mejorado los indicadores de ingreso y ahorro, principalmente debido al incremento de los precios de las materias primas (Petróleo, oro, cobre, carbón y, entre otros, los productos agrícolas), los excedentes de reservas internacionales acumulados por sus distintos países, y la implementación de impuestos a las ganancias súbitas generadas por la exploración y producción de materias primas, los cuales, como sabemos, se han venido reinvertiendo en proyectos de inversión y programas sociales.

Es importante resaltar que el ahorro de los fondos de pensiones de la región, debe continuar convirtiéndose en una de las principales fuentes de financiamiento de mediano y largo plazo para el desarrollo de nuestros países, toda vez que su actual situación representa un problema estructural socioeconómico característico de la zona desde hace varios años. Al mes de diciembre de 2009, el total de fondos administrados en los sistemas de pensiones en la región representaba un 16% del Producto Interno Bruto. El tiempo transcurrido desde la implementación de las distintas reformas a los esquemas de pensiones en algunos países de la región, es uno de los principales factores asociados a su evolución, por lo que se destaca Chile, cuyos fondos representaron cerca del 80% del PIB. Una mención especial nos merece el Fondo de Pensiones de Noruega, que, desde su constitución en 1990 al 2010, tiene acumulados más de US\$ 500.000 millones, con lo cual supera hasta 180% su PIB.

Estos fondos de ahorro provisional se han transformado en el principal inversionista institucional en los mercados financieros de la región. Hasta diciembre de 2010, los activos administrados por los Fondos de Pensiones administrados en América Latina, ascendían a poco más de US\$ 365.264 millones

(Anexos N° 12: **FIAP** Fondos de Pensiones de América Latina y el Caribe, 2010).
Cuadro No 16.

FIAP				
FONDOS ADMINISTRADOS AL 31.12.2010 Y 30.09.2010				
Países	Fondo		Fondo	
Latinoamérica	31.12.2010	%	30.09.2010	%
	(Miles de US\$)		(Miles de US\$)	
Sistemas Obligatorios:				
Bolivia	5.467.691	1,50%	5.283.210	1,49%
Colombia	51.672.318	14,15%	53.683.354	15,18%
Costa Rica	2.866.515	0,78%	2.885.366	0,82%
Chile	148.437.000	40,64%	138.296.200	39,10%
El Salvador	5.697.719	1,56%	5.554.336	1,57%
México	110.516.912	30,26%	109.706.494	31,02%
Panamá (1)	636.700	0,17%	649.200	0,18%
Perú	30.853.973	8,45%	28.771.503	8,13%
República Dominicana	2.403.455	0,66%	2.285.118	0,65%
Uruguay	6.693.765	1,83%	6.580.653	1,86%
TOTAL	365.246.048	100,00%	353.695.434	100,00%

Fuente: FIAP en base a información estadísticas de cada Superintendencia de las asociaciones miembros.

El uso racional del ahorro de la sociedad latinoamericana y caribeña, evidentemente ejerce un importante impacto en la economía regional, puesto que la incorporación de estos recursos, causará mayor progreso, bienestar y calidad de vida para sus habitantes III. Líneas de acción para la constitución de una Nueva Arquitectura Económica -Financiera en América Latina y el Caribe:

En el marco de nuestro propósito de impulsar y profundizar el proceso de integración regional proponemos constituir la nueva arquitectura económica-financiera de la región sobre dos pilares fundamentales, como son: el fortalecimiento y la participación del Estado y el incremento del conocimiento, ejes transversales del proceso de constitución de esta nueva estructura. Estimamos pertinente señalar que América Latina y el Caribe están en condiciones de adelantar la edificación de una nueva arquitectura económica-financiera regional, que responda a las características y necesidades de acuerdo a las siguientes líneas de acción:

- 1) Desarrollar nuevas estructuras económicas y financieras en América Latina y Caribeña que actualmente evidencian escaso desarrollo y poca profundidad en los mercados financieros.
- 2) Depositar los ahorros internos y externos de la región en estas nuevas instituciones para colocarlo con préstamos, con tasas de interés bajas y mejores condiciones financieras.
- 3) La región necesita considerables recursos para el desarrollo de la infraestructura e inversión social.
- 4) Es indispensable diseñar una Nueva Arquitectura Financiera Regional orientada a fortalecer, la autonomía de las economías regionales y a beneficiar el aparato productivo que priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos.

Por tanto, se requiere mecanismos e instituciones de carácter regional que proporcione el apoyo financiero y no financiero para el desarrollo de proyectos Económicos y Sociales orientados a impulsar la integración y unidad de los países miembros la región, cuyas principales instituciones, se resumen en el cuadro No 17.

LA NUEVA ARQUITECTURA ECONÓMICA FINANCIERA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.



7

1.- El Banco de Desarrollo y de Integración Latinoamericano y del Caribe: Esta institución tiene como objetivo fundamental diseñar, adoptar y desarrollar

políticas destinadas a integrar las actividades de financiamiento e intermediación bancaria entre las instituciones financieras emergentes en la región, tales como el Banco del Sur (*Anexos N° 13. Acta Fundacional y Convenio Constitutivo del Banco del Sur*), y el Banco del Alba - Alternativa Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América - (*Anexos 14: Acta Constitutiva del Banco del Alba*), con las ya tradicionales existentes: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para lograr financiar el desarrollo y la complementación productiva con el ahorro intra y extra regional.

2.- El Mercado de Valores Latinoamericano y del Caribe: El mercado de valores y de capitales requiere de profundas reformas para su desarrollo e integración, con énfasis en el ahorro de los fondos de pensiones que serían los inversionistas institucionales que impulsarían el financiamiento de mediano y largo plazo en la región.

3.- El Fondo de Reserva y Estabilización Macroeconómica Regional: Esta institución debe fortalecer la capacidad de los países miembros para utilizar nuestras reservas y otras fuentes de ahorro de la región, con el fin de lograr equilibrio en la balanza de Pagos, la estabilidad en los tipos de cambios y en las variables macroeconómicas de América Latina y el Caribe.

4.- Los Sistemas Multilaterales de Pagos en Moneda y Unidades de Cuenta Común Regional: La institución permitirá integrar a su estructura el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI, (*Anexos 15: sistema ALADI*) y el Sistema de Pago en Moneda Local con la utilización del SUCRE (*Anexos 16: Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación de Pagos: El SUCRE*), de manera tal de impulsar el proceso de unión e integración económica para lograr nuestro desacoplamiento progresivo del patrón dólar y ahorrar divisas mediante el uso de monedas locales y unidades de cuentas regionales en el comercio intra zonal.

5.- La Regulación, Supervisión y Control del Sistema: Las políticas públicas deben continuar dirigiéndose a nuevos acuerdos internacionales para generar confianza, transparencia y estabilidad en el sistema económico-financiero de la región. Los Bancos Centrales, Las Superintendencias de Bancos, de Administración de Pensiones y de Valores, las Calificadoras de Riesgo Regional, coordinadamente a través de una red deben establecer normas prudenciales que protejan a los depositantes, los inversionistas y los sistemas de pagos, ofrezcan transparencia en las operaciones y garanticen estabilidad al sistema financiero de la zona.

La constitución de nuevas instituciones financieras en la región debe tener los siguientes objetivos y funciones:

1.- Banco de Desarrollo e Integración de América Latina y el Caribe:

Esta institución tiene como objetivos estratégicos, los siguientes:

- Financiar el desarrollo económico, social, tecnológico y ambiental, en forma equilibrada, transparente, estable y eficaz, haciendo uso para ello del ahorro intra y extra regional.
- Fortalecer el proceso de integración regional.
- Reducir las asimetrías económicas de la región.
- Promover las inversiones reproductivas en la región.
- Impulsar las innovaciones tecnológicas y la utilización provechosa del conocimiento.

Entre sus principales funciones, tenemos:

- Captar los recursos de los bancos centrales, bancos de desarrollo nacionales y de otros entes financieros internacionales, para invertirlos al servicio de la región.
- Financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía que permitan ampliar el
- mercado regional, y la conexión con la infraestructura y cadenas productivas de los países.
- Emitir y estructurar bonos de la deuda pública, colocando los títulos en mejores condiciones
- financieras, y diversificando sus riesgos.
- Otorgar fianzas, avales y garantías.
- Prestar servicios de administración de carteras, fideicomisos y custodia.
- Promover, crear y administrar fondos especiales de financiamiento.
- Brindar el financiamiento necesario a los proyectos que le sean presentados para la expansión de cadenas productivas regionales, en procura de ampliar nuestro mercado regional, aprovechar las ventajas comparativas y hacerlo más competitivo.
- Fomentar la creación de fondos de financiamiento para el desarrollo regional y procurar hacer énfasis para ello en la reducción de las asimetrías existentes en nuestras economías.
- Ofrecer financiamiento adecuado al desarrollo de proyectos de innovación tecnológica productiva, de investigaciones científicas aplicadas y de uso provechoso del conocimiento.
- Actuar como asesor de los países miembros o de instituciones crediticias internacionales –bilaterales o multilaterales, con la finalidad de administrar los recursos de largo plazo que dichas entidades invierten en sectores de la producción o en la asistencia al comercio exterior.

La nueva institución debe establecer alianzas para el proceso de bancarización regional y así mismo, promover que el sector bancario sea la fuente más importante de financiamiento de las empresas y de los hogares de América Latina y el Caribe, para resolver el problema del acceso al crédito en la región que es escaso, costoso y altamente riesgoso.

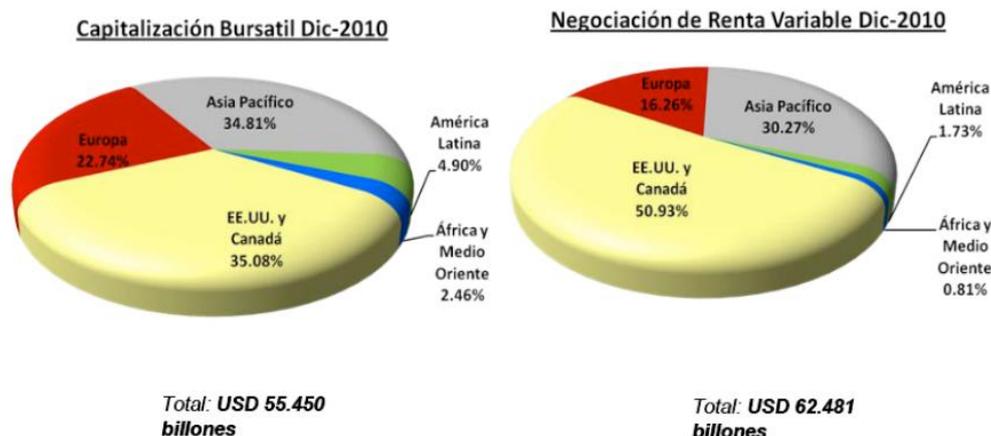
Este sistema bancario tiene como objetivo elevar el nivel promedio de crédito que actualmente, representa un 28% del PIB, muy por debajo de los niveles registrados en el continente africano (43% del PIB) y bien lejos de los países desarrollados (84% del PIB), según informe del BID 2005: Desencadenar el

Crédito en América Latina. Esta nueva institución debe mejorar el proceso de bancarización y lograr mayores niveles de intermediación financiera en la región.

2.- Mercado de Valores Latinoamericano y del Caribe.

El mercado de valores y capitales de América Latina y el Caribe es poco significativo a escala mundial, puesto que apenas representa el 1,73% del monto negociado en transacciones en Renta Variable en el 2010, cuyo monto osciló en US\$ 62.481 millones, cuando el mercado de los EEUU representa el 51%, el de Asia-Pacífico el 30% y Europa 17%. (*Anexo17: Francis Stenning de Lavalle. Presentación de Integración de Bolsas, ETF Andino, posibilidades para Emisores e Inversores* Bolsa de Valores de Lima Marzo 2011. Cuadro No 18.

El Mercado de Capitales del Mundo



La participación de América Latina en el mercado de capitales a nivel mundial, es aún poco significativa

Fuentes: WFE

La región debe promover reformas que desarrollen y profundicen la integración del mercado de valores y capitales, a los fines de convertirlo en la principal fuente de financiamiento de mediano y largo plazo para el desarrollo regional.

Es importante utilizar también para ello el ahorro de los Fondos de Pensiones y la titularización hipotecaria, para impulsar su desarrollo a través de la inversión productiva de largo plazo, pero además debe disponerse su regulación contra la especulación financiera y procurar que cumplan las siguientes condiciones, a saber:

- **Asignación de recursos en forma eficiente:** Canalización de los ahorros hacia las empresas básicas y estratégicas para el desarrollo de la región.

- **Crecimiento e innovación:** El incremento en la demanda de títulos valores resultante estimula al mercado de valores, propicia nuevas emisiones y conduce a la innovación.
- **Profundidad del mercado:** Se logra una mayor profundidad por la demanda de nuevos instrumentos requeridos, como bonos de largo plazo de renta fija y títulos garantizados con hipotecas, que respondan a sus necesidades de inversión.
- **Transparencia:** Participación significativa de inversionistas institucionales en el mercado de valores, lo cual conduce a mejores prácticas de negociación, suministro de información y exigentes estándares de auditoría.
- **Calificación del riesgo:** Los títulos valores que adquieren los inversionistas deben ser calificados por empresas especializadas y con suficiente credibilidad.
- **Custodia de valores:** La obligatoriedad de mantener la cartera de inversiones en custodia de los instrumentos financieros.

El desarrollo y la integración del mercado de valores y de capitales, como hemos sostenido, es uno de los objetivos estratégicos de esta nueva arquitectura económica-financiera regional.

3.- Sistema Multilateral de Pagos en Moneda Local y la Unidad de Cuenta Común Regional.

El Sistema Multilateral de Pagos en Moneda Local y la Unidad de Cuenta Común Regional, entre otras consideraciones se fundamentan en los siguientes principios de integración regional:

- **La Complementación:** transformación de la estructura económica de la región, para hacer la transición de una estructura basada en la competencia (concentración de las exportaciones en productos primarios y comercio orientado hacia el resto del mundo) a una basada en la complementación productiva (generación de valor agregado y diversificación de la matriz productiva y comercial).
- **La Cooperación:** Reconocimiento del papel de los Estados en la planificación y ejecución de una estrategia conjunta de desarrollo socioeconómico.
- **La Solidaridad:** Trato especial y diferenciado a los países de la región con menor grado de desarrollo relativo.
- **Respeto de la Soberanía:** Limitación del uso de condiciones en los programas de asistencia financiera y técnica que representen una intromisión en los asuntos internos de los países miembros y restrinjan el manejo soberano de la política económica y social de cada uno de ellos.

El diseño y puesta en marcha de un sistema multilateral de pagos en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) debe tomar en consideración los siguientes aspectos de carácter organizacional y funcional, a saber:

- Establecimiento de una instancia permanente de coordinación en el ámbito monetario que monitoree los flujos de pagos en la región y determine los requerimientos de liquidez necesarios para el desarrollo del comercio a través del sistema.
- Constitución de una Cámara Regional de Compensación de Pagos, a través de la cual se procesarán los pagos instruidos por los bancos centrales correspondientes a las operaciones de bienes y de servicios asociados que realicen las instituciones financieras autorizadas de cada país miembro del sistema.
- Limitación de la compensación en divisas a un periodo igual o mayor a seis (6) meses. Dejar abierta en el sistema la posibilidad para que, en un futuro, sólo un porcentaje de la compensación se realice en moneda libremente convertible.
- Disminución en términos considerable de los costos financieros de la operación de pago para todos los actores involucrados en el sistema (bancos centrales, instituciones financieras y agentes comerciales).
- Agilización de los trámites administrativos relacionados con el comercio de bienes y servicios entre los países miembros del sistema.
- Reducción de las asimetrías comerciales entre los países miembros del sistema mediante la aplicación de modalidades de financiamiento que estimulen la producción y la exportación de los mismos.
- Fijación de medidas destinadas a evitar que los bancos centrales miembros del sistema asuman riesgo de crédito y aplicar modalidades tendentes a mitigar el riesgo sistémico (Eventos de no pago).
- Capitalización de las acreencias o superávits recurrentes en los países deficitarios de la región, con miras a desplazar la frontera de posibilidades de producción en una perspectiva de complementación productiva y reducción de asimetrías estructurales favorables para el desarrollo del sistema.
- Inclusión de todos los países miembros del bloque o la Comunidad.
- Disminución Progresiva de la dependencia del dólar estadounidense, mediante la creación de una unidad de cuenta común (Canasta de Monedas), y con capacidad de ser utilizada para el registro, valoración, compensación y liquidación de las operaciones canalizadas a través de la Cámara Regional de Compensación de Pagos.
- Suministro de asistencia financiera y técnica a los países del sistema con menor grado de desarrollo, y a los agentes económicos no tradicionales (pequeñas y medianas empresas, y organizaciones asociativas), con el objeto de estimular la oferta exportable de los países miembros del sistema y reducir las asimetrías estructurales que existen entre los ellos.

Los objetivos estratégicos de este Sistema Multilateral de Pagos, entre otros deben ser:

- Desarrollo del comercio intraregional, con la finalidad de afianzar nuestra independencia económica y financiera, así como para reducir las asimetrías estructurales entre las economías de los Estados miembros del sistema.

- Ahorro de divisas (Reservas) mediante el uso de monedas locales en operaciones de comercio exterior por parte de los Estados miembros del sistema.
- Garantía de la estabilidad cambiaria de la región, mediante la reducción de la exposición de los Estados miembros del sistema a las crisis financieras originadas en los países desarrollados, las prácticas de señoreaje de las naciones industrializadas y otros factores exógenos de perturbación económica.
- Contribución de los Estados miembros a la eficiencia de los sistemas financieros nacionales, agilizando las transacciones bancarias y de comercio

4.- El Fondo de Reserva y Estabilización Macroeconómica Regional:

El objetivo estratégico del Fondo es ampliar la capacidad de los países miembros para utilizar nuestros ahorros y corregir los desequilibrios macroeconómicos en la región.

Los países miembros de la CELAC, próxima a constituirse, deberán promover la creación de un Fondo Regional de Reservas y Estabilización Macroeconómica para la cooperación y asistencia recíproca en caso de problemas de balanza de pago, inestabilidad en los tipos de cambios y las variables de la economía real, el cual se constituirá en un instrumento fundamental para hacer frente a la vulnerabilidad externa, mitigando los riesgos de crisis ante eventuales desequilibrios que se puedan presentar.

El Fondo de Reservas y Estabilidad Macroeconómica estará constituido por:

- Los aportes de activos externos en divisas provenientes de los Estados.
- Los excedentes del nivel óptimo de Reservas Internacionales de cada país.
- Los excedentes de liquidez en moneda local de los países miembros que se acumulen.
- Los impuestos a las ganancias súbitas de nuestras materias primas.
- Los ingresos por impuestos a las ganancias especulativas.
- Los ingresos por decomisos del Lavado de dinero o corrupción, o cualquier otro ingreso que determinen las máximas instancias de decisión a nivel político.

El diseño y puesta en marcha del Fondo de Reservas y Estabilización Macroeconómica deberá tomar en consideración los siguientes aspectos de carácter organizacional y funcional:

- Crear un fondo que responda al tamaño de las economías de la CELAC y que forme parte de su estructura de integración o institucionalidad, ajustado a los criterios políticos establecidos en la CELAC y en la propuesta de la Nueva Arquitectura Económica y Financiera Regional.

- Ampliar el ámbito de acción de la institución para que incluya a los bancos centrales e, igualmente, reconozca la importancia de los gobiernos y la política fiscal como catalizadores del crecimiento económico, el desarrollo económico y la estabilidad financiera.
- Estructurar una institución financiera más dinámica en términos de incrementos en su capital, poder de votación, captación de recursos y gestión de sus operaciones pasivas.
- Trabajar coordinadamente con la banca multilateral o fondos de desarrollo (Banco del Sur, Banco del Alba, Corporación Andina de Fomento, entre otras), en aras de promover el financiamiento de los sectores que aumenten la oferta exportable de la región, y así corregir los desequilibrios estructurales en las balanzas de pagos.

5.- La Regulación y Control del Sistema Económico-Financiero Regional:

Para avanzar, hacia la regulación y control del sistema Económico- Financiero Regional, entre otros objetivo, se requiere constituir un mecanismo para ambos fines a escala latinoamericana y caribeña con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, administrativa y financiera, que genere confianza entre los ahorristas e inversionistas, y cumpla con las funciones de inspeccionar, fiscalizar, vigilar, controlar y regular al sistema financiero de América Latina y el Caribe.

Conformar un Consejo Superior de Regulación y Control donde estén presente las siguientes instituciones: Los Bancos Centrales, Las Superintendencia de Bancos, de Administración de Pensiones y de Valores, Las Calificadoras de Riesgo Regional, para coordinar las funciones de inspección, vigilancia y control del sistema, garantizando su estabilidad y confianza.

Entre las funciones más resaltantes del Consejo Superior se propone:

1.- Profundizar la declaración de los principios básicos de Basilea I y II para una efectiva supervisión Bancaria, con objetivos, autonomía, poderes, recursos; otorgamiento de licencias y estructura; normativas y requisitos prudenciales; establecer métodos de supervisión continua; requisitos de información oportuna que prevea la crisis del sistema.

2.- Monitorear los flujos de capital para evitar los efectos adversos sobre nuestras economías. La región de América Latina y el Caribe en los últimos años ha recibido crecientes flujos de capitales no sólo por el proceso de aumento de los precios de los principales productos de exportación de los países miembros de la zona, sino por la creciente liquidez en los mercados financieros internacionales fruto de las medidas extraordinarias de expansión monetaria y fiscal en EEUU y Europa. Adicionalmente, la inversión directa extranjera también se ha incrementado como consecuencia de la estabilidad macroeconómica reciente y los diferenciales de tasas de interés entre las monedas locales y las principales divisas del G-7.

3.- Establecer recomendaciones contra el financiamiento al terrorismo y el lavado de capitales.

4.- Fomentar el surgimiento y consolidación de calificadoras de riesgos a escala regional, cuyo principal objetivo sea emitir opinión independiente y especializada sobre la calidad crediticia de un determinado instrumento de deuda o su emisor, bajo metodologías acordes a la realidad de nuestros países:

- La actividad de la agencia de calificación de crédito regional, se ejercerá sobre la base de estándares previamente definidos que respondan a la naturaleza y realidad de la región.
- Su esquema de funcionamiento se ajustará a los principios de integridad, transparencia y responsabilidad, en aras de que las calificaciones crediticias resultantes de la misma sean oportunas, independientes, objetivas, confiables e influyentes en los mercados financieros.

5.- Crear un mecanismo de solución de controversias en materia financiera, entre sus miembros en la aplicación de acuerdos internacionales en materia de inversiones de los que sean parte siempre y cuando hayan expresado su consentimiento en someter su controversia al mecanismo establecido en la institución. Así mismo, proponer iniciativas para facilitar la solución de controversias en materia de inversiones a inversionistas nacionales de estados miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con otros estados miembros de la Comunidad, previo consentimiento de las partes. La estructura se debe basar en los principios de simplicidad, flexibilidad y progresividad, de acuerdo a los requerimientos de su desarrollo.

Este proceso de configuración de la nueva arquitectura ha sido asumido con la voluntad y el compromiso de los Jefes y las Jefas de Estados y de Gobiernos de América Latina y el Caribe para promover la articulación de sus políticas a escala regional, orientadas a buscar la estabilidad económica, en el marco de la construcción de la unión y la integración Latinoamérica y caribeña, que permita garantizar la universalización del pleno ejercicio, el disfrute de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de la sociedad.

Así mismo junto al compromiso de los Jefes y las Jefas de Estado y de Gobiernos, desde el Parlamento Latinoamericano impulsaremos y construiremos la Una nueva Arquitectura Económica-Financiera de América Latina y el Caribe, al servicio de nuestro pueblo para lograr “La Patria Grande que soñaron nuestros precursores: El desarrollo con Justicia, igualdad y Libertad”.

El Parlamento Latinoamericano está comprometido a impulsar la naciente voluntad política por la unión y la integración de nuestro continente, hecho histórico que debe permitirnos avanzar en la elaboración, discusión e implementación sin mayor dilación, de una nueva arquitectura económico-financiera que le permita a nuestra región ser el nuevo bloque político, económico y social de nuestro planeta, en este comienzo de siglo.

Todo este proceso tendrá como fin último lograr la patria grande que soñaban nuestros libertadores: Unas sociedades en las cuales el desarrollo signifique inclusión, justicia, libertad e igualdad para los pueblos.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503