



## **Seminario "La Agenda Social y los Acuerdos de Asociación UE-ALC"**

Madrid, 29 y 30 de abril de 2010

### **Sesión II. Cooperación y cohesión social I: Propuestas para las Cumbres con MERCOSUR y Centroamérica.**

*Innovación para el desarrollo productivo y social. Conectividad física y transferencias de I+D+i. Fondos de cohesión.*

Ponentes:

- **Facundo Nejamkis**, Director Ejecutivo del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales
- **Ricardo Carciofi**, Director INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo - BID
- **Pedro Caldentey**, Asesor Principal del Fondo España-SICA.

Modera: **Juan Manuel Eguiagaray**, Fundación Alternativas

#### **Sr. Juan Manuel Eguiagaray Ucelay.**

Tengo la sensación de que a esta hora de la tarde de un día como hoy, uno tiene la sensación de que estás aquí discutiendo sobre el futuro de la cooperación entre Europa y Latinoamérica en el mismo preciso momento en que probablemente bastantes de los gobiernos europeos están pendientes de saber si las columnas del templo aguantan o no aguantan; y esto le recuerda a uno, probablemente, aquella escena de *Titanic* en la que la orquesta sigue tocando a la vez que el barco ha iniciado el hundimiento. Pero hagamos alguna abstracción. Esperemos que no sea verdad y que sea simplemente una licencia cinematográfica la que he hecho, y que por lo tanto continuemos pensando en que, a pesar de todo y a pesar de que a corto plazo las cosas sean difíciles, tengamos que pensar en que nos interesa mantener una relación honda entre Latinoamérica y Europa.

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

Es interesante ser un poco pragmáticos y tratar de ver qué posibilidades o qué conjunción astral hay en este momento que haga posible confiar, es ahora o quizás no va a ser posible en el futuro. La coincidencia de la Presidencia española de la Unión Europea, el hecho de que también Argentina esté empujando dentro de las relaciones del MERCOSUR con Europa, me parece que son algunos augurios que debiéramos ser capaces de aprovechar.

Estamos en este momento pensando en un plan de acción con siete ámbitos que guarden alguna relación con ese horizonte, sin duda alguna no excelente pero plausible, que es la construcción del horizonte Europa 2020, y que lo que estamos contemplando dentro de ese horizonte para Europa tratemos de trasladarlo en forma de una relación mejorada en las relaciones con América Latina me parece extraordinariamente importante, porque ahí salen algunas cosas muy relevantes. Relevancia en materia de atención a la energía, el cambio climático, la investigación, el desarrollo, la innovación, la educación, la paz, la seguridad, la cohesión social y tantas y tantas otras cosas que podrían ser parte de ese programa de acción; pero incluso con algún instrumento financiero dotado con una cantidad que, desde luego, desborda mucho lo que han sido las cantidades históricamente dedicadas a esta finalidad. Si algo de eso podemos prefigurar para el futuro, igual es posible empezar a pensar que la relación entre Europa y América Latina, a pesar de que cueste decenios el construirla y el darle hondura, sea algo más que una relación sobre desarme arancelario y una relación en la que los europeos tratamos de trasladar las excelencias de nuestro modelo de cohesión y el modelo europeo como ejemplo a imitar, desconociendo completamente la realidad de América Latina, sus problemas, sus planteamientos y sus aspiraciones; y tal vez empecemos a hablar un lenguaje común en el que, desde la defensa de los intereses de unos y de otros a ambos lados del Atlántico, sin embargo, tengamos el realismo suficiente como para empezar a ver de qué manera Europa podría aportar algo a una idea de cohesión social que es una idea de integración latinoamericana y que es, al mismo tiempo, una idea de integración a ambos lados del Atlántico para tratar de configurar un mundo distinto, un mundo no bipolar o no unipolar, ni siquiera bipolar, tal vez triangular, o en todo caso, en el que pudiéramos

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

tener un mayor papel americanos del norte, del sur y europeos.

Por lo tanto, dos ideas en esta dirección. Una, retomar lo corto de miras que sería una intervención estrictamente basada en la idea del corto plazo, estrictamente económica, comercial, defensa de intereses con todas las dificultades que eso tiene, a pesar de que sea muy relevante; dos, la necesidad de trascender el ámbito estrictamente bilateral, para lo cual hay bastantes tentaciones, sobre todo si no se avanza en una integración incluso latinoamericana de mayor entidad, tentaciones, digo, desde Europa; y tres, la necesidad de una visión global de lo que haya de entenderse como la cohesión, en la cual hay aspectos económicos, pero también aspectos sociales, aspectos de modelo y aspectos, ciertamente, políticos.

No quiero entretenerme sobre estas cosas mucho más. Ojalá que algunos de los anuncios que hoy se han hecho puedan tener traducción a corto plazo en acciones, y ojalá que las ideas que en esta mesa redonda nos reunían, y que tienen principalmente que ver con dar respuesta a las inspiraciones en torno al papel que le corresponde a la innovación en el desarrollo productivo y social, a las infraestructuras físicas, a la investigación, el desarrollo o incluso los fondos de cohesión, qué papel le puede corresponder a cada uno desde la perspectiva que unos u otros pueden abordar.

#### **Facundo Nejamkis, Director Ejecutivo del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales**

Voy a dividir mi presentación en cuatro puntos. Por supuesto, quiero aclarar antes que la visión que voy a presentar es una visión que está enriquecida por cuatro años de experiencia en la gestión en el MERCOSUR, pero que es una visión que yo hago a título personal, que puede tener algunas críticas acerca del estado de situación actual del MERCOSUR, pero no por ello, digamos, me hace dejar de ser optimista respecto del futuro e incluso también optimista respecto de la voluntad política que tienen los actores que hoy tienen la responsabilidad de comandar los destinos de este proyecto, que yo entiendo, es

3

**Madrid, jueves 29 y viernes 30 de abril 2010**

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

estratégico.

Los cuatro puntos son: primero, voy a hacer una breve presentación sobre lo que yo considero estado actual de la situación del MERCOSUR; el segundo punto al que me voy a referir es por qué, de acuerdo a este estado actual de situación del MERCOSUR, este acuerdo tiene una importancia estratégica; un tercer punto tiene que ver con cuál es el estado actual que a mi entender, dentro del MERCOSUR, tienen dos de los puntos que están planteados como objetivos para tratar en esta mesa, que son el desarrollo productivo, la integración productiva y los temas de cohesión social, es decir, qué lugar tienen estos temas en la agenda y qué lugar podrían aspirar a tener; y como cuarto punto, qué impacto podría tener sobre esto la inclusión de los fondos de cohesión y cuáles son algunas recomendaciones para que, en el caso de que se adoptasen estos fondos de cohesión, se hiciese esto de la manera más exitosa.

Todos saben, y es de público conocimiento, que el MERCOSUR el año que viene va a cumplir veinte años y es un proceso que arroja luces y sombras. Los principales aspectos del proceso de integración se han dado en el plano de la cooperación política, desde los acuerdos Alfonsín-Sarney en adelante, hasta el pedido posterior de Uruguay y Paraguay por incorporarse a este tratado. Sin duda el fortalecimiento de la democracia, y esto fue planteado en la mesa de la mañana, es uno de los rasgos sobresalientes del proceso. A eso yo sumaría dos elementos: por un lado, la explosión que tuvo el comercio intrarregional en los inicios del proceso de integración y después, me parece que hay un segundo o un tercer elemento que no hay que dejar de señalar, que tiene que ver con la creación de redes y foros de trabajo alrededor de esta institucionalidad llamada MERCOSUR. Hay muchas reuniones, tanto de funcionarios públicos de los cuatro países, que alguna de ellas incluyen a los países asociados, especialmente Chile y Bolivia; y luego, también una serie de foros que incluyen a activos participantes de la sociedad civil que trabajan cotidianamente para integrarse o por la integración regional, esto me parece que tiene que ver con los aspectos más positivos del proceso. El proceso también arroja sombras, decíamos, o ciertos puntos oscuros; y justamente uno de los puntos

4

**Madrid, jueves 29 y viernes 30 de abril 2010**

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

oscuros tiene que ver con que, luego del impulso inicial que se da en el proceso de integración caracterizado por esta explosión del comercio, seguido por la crisis de Brasil de la devaluación del real, y finalmente por la crisis argentina del año 2000-2001, se da un profundo achicamiento del comercio intrarregional que deriva en una crisis muy importante del comercio y en las protestas de los países más chicos, sobre todo respecto a cuál es el sentido de la pertenencia al MERCOSUR, o por qué pertenecer a MERCOSUR.

Sin duda, el punto más alto de esas crisis es el año 2001 y el año 2002, y comienza así la protesta de los países más pequeños y los conflictos entre los países más grandes respecto del comercio. Coincidentemente, la salida de la crisis de los países de la región, crisis, insisto, primero la devaluación del real, luego la crisis argentina, luego la crisis uruguaya a la que es arrastrada por la crisis argentina, esto hay que reconocerlo, se produce la llegada a la Presidencia de los distintos países del MERCOSUR de presidentes que uno podría ubicar en el hemisferio político de la izquierda o del mundo progresista o de la centro-izquierda, de acuerdo al país que uno trate. Y estos presidentes, que se han caracterizado por un muy buen manejo de los fundamentos económicos, también generaron una expectativa muy importante respecto al proceso de integración por varias razones. Primero, muchos de ustedes conocen, la izquierda tiene tradicionalmente, o viene de una tradición internacionalista, y en particular, en nuestra región, la izquierda es tradicionalmente impulsora de la integración latinoamericana. En ese sentido, se constituyó como una especie de promesa de que presidentes, digamos, que tengan una serie de coincidencias en términos políticos ideológicos iban a lograr, por un lado, consolidar y profundizar el MERCOSUR comercial; por el otro lado, desarrollar o saldar la deuda pendiente acerca del MERCOSUR social y productivo; por otro lado, los presidentes de los países más grandes, Brasil y Argentina, iban a desarrollar un fuerte combate a las asimetrías, que era un viejo reclamo de los países más chicos; en cuarto lugar, se iba a desarrollar una institucionalidad que pudiera sostener estas políticas públicas que el MERCOSUR prometía. El pico, digamos, de esta serie de promesas se da en la Cumbre de Córdoba, en la Argentina, en la Cumbre del MERCOSUR presidencial de Córdoba, en el año 2006, en donde se superpone toda

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

esta promesa respecto al MERCOSUR con la coincidencia de una serie de políticos de la región que van desde Fidel Castro a Evo Morales, y por supuesto los países de los presidentes del núcleo duro del MERCOSUR, donde se plantean una serie de expectativas o donde se trazan unos umbrales muy altos respecto a lo que es posible lograr entre el MERCOSUR y países asociados.

Sin embargo, desde mi punto de vista, comienza a evidenciarse ahí una brecha relativamente importante entre el discurso que plasman los presidentes en las cumbres del MERCOSUR respecto a las acciones concretas que se toman en los ámbitos del MERCOSUR. Las razones por las cuales se presentan estas brechas son difíciles de definir.

Uno de los puntos que me parece importante es que creo yo que el MERCOSUR o la integración regional no ocupa un lugar relevante en la agenda de los presidentes internamente en los países. A diferencia de lo que quizás pueda llegar a ser o pueda haber pasado en Europa en algún momento, la integración regional no ocupa una agenda relevante para los políticos. Es decir, en términos muy crudos, los políticos no ganan elecciones en Sudamérica de acuerdo a cuánto más o cuánto menos hagan por la integración regional. Un segundo punto que también es relevante, y por supuesto, varía de país en país, uno no puede construir esta regla y decir que es obligatoria para todos los países, pero sí lo puede notar en algunos con mayor evidencia que en otros, es que existe lo que yo denomino una disputa de sentido entre la dirigencia política que está en el Gobierno y las burocracias que llevan adelante el proceso de integración. Es decir, se dice algo en términos políticos, se realizan promesas en términos políticos o se realizan, digamos, afirmaciones desde la voluntad política que luego son contradichas por las acciones que se toman en los niveles más bajos, técnicos, de las burocracias, que pueden ser de los ministerios de relaciones exteriores o no, o pueden ser de los ministerios de industria, o pueden ser de los ministerios de hacienda, pero que evidentemente generan una disonancia entre la política y la acción.

En tercer lugar, no hay actores económicos fuertes en la región empujando mayor institucionalidad en los procesos de integración. Creo que esta discusión está planteada acá en Europa, hay algún autor que lo

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

plantea de alguna manera. Es decir, no hay oferta de integración y tampoco hay demanda de integración, por lo menos en el sentido de crear una nueva institucionalidad o mayor institucionalidad o mayor desarrollo institucional.

Luego, yo agregaría dos puntos más a estos tres puntos que yo señalaba. Por un lado se produce una diversificación del comercio en los países de la región que hace que sean menos dependientes del comercio intrarregional. Aquellos productos en los cuales la región es más competitiva, los *commodities*, Argentina, Uruguay, Brasil, ganan nuevos mercados, diversifican sus mercados; y por lo tanto, el peso que tiene el MERCOSUR en su agenda comercial es menos relevante. Y luego, un punto que refiere casi exclusivamente a Brasil, y ahí yo disiento con una afirmación que hizo Nicolás, diciendo en el buen sentido que plantea que ni en Europa ni en Latinoamérica ninguno de los países está en condiciones de ser actor global. Yo creo que hay un país que puede ser actor global en nuestra región, que es Brasil, que puede ser un actor global, incluso a veces prescindiendo de la región o del apoyo que le dé la región en su conjunto. Y esa calidad de actor global de Brasil me parece, o entiendo yo, en parte, hace que el área de influencia geopolítica de Brasil, o por lo menos la más relevante, haya dejado de ser el MERCOSUR para pasar a ser, al menos, todo Sudamérica; y entonces, por lo tanto, ello hace que el valor del MERCOSUR, o las expectativas respecto al MERCOSUR de la potencia que tiene, entre comillas, la responsabilidad de liderar ese proceso, sea menor, porque ahora están puestas en un área de influencia mucho mayor. Esto se vio con claridad en la cumbre que se realizó en Bahía en el año, si no me equivoco, 2008 o finales del año 2008, donde las cumbres parecían una especie de muñeca rusa, porque empezaba con una cumbre más chiquitita, que era la cumbre del MERCOSUR; luego se hacía una cumbre más grande, que era la cumbre de UNASUR, y luego se hacía una cumbre que era un poco más grande, que era la cumbre de América Latina y el Caribe. Tres en uno. Cada cumbre iba generando más expectativa que la anterior por la cantidad de presidentes y figuras relevantes que venían. Entiendo que el cambio del juego, la estrategia geopolítica de Brasil haga que algunas instituciones valgan menos de lo que valían antes.

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

Estos puntos tienen como impacto para mí, en la dinámica interna del MERCOSUR, que la agenda no comercial se encuentre permanentemente bloqueada u obturada. Es decir, todas aquellas iniciativas vinculadas a integración productiva y desarrollo social, en general, no logran avanzar y si avanzan lo hacen en forma muy débil, y su desarrollo después termina siendo trunco; y la agenda comercial, por distintas razones y porque los países no logran establecer juegos cooperativos en común, en general está trabada. Arancel externo común, doble cobro, código aduanero, distribución de renta aduanera, cumbre tras cumbre se promete que se va a resolver, cada país empieza su semestre con la expectativa de que lo va a resolver, y luego llegamos al final, los presidentes saludan todos los logros que se han tenido durante ese semestre, pero el tema no se resuelve.

Un punto más para agregar a esto que tiene que ver con otra de las expectativas frustradas del MERCOSUR, tampoco avanzan profundamente las negociaciones con otros bloques comerciales. Es decir, las expectativas para los países más pequeños, sobre todo, de que negociando los cuatro juntos íbamos a tener mayor inserción económica internacional no se dan porque, si bien no es que el MERCOSUR no ha logrado ningún acuerdo comercial, los acuerdos comerciales que más expectativas pueden generar en general se han encontrado hasta el momento trabados. Como caso vale el que viene a tratamiento de este Seminario, que es el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, que ha dejado de estar presente, definitivamente, o fuera de agenda, desde hace más o menos cuatro o cinco años.

Por supuesto, desde mi convencimiento personal, yo sigo creyendo que el MERCOSUR es o debería ser pilar fundamental de la construcción de la UNASUR. Me niego a creer, y entiendo, por lo menos hablando de esto con parte de la clase dirigente brasilera, o quienes tienen responsabilidad de gobernar, ellos también entienden que para tener una UNASUR mejor y consolidada, es también necesario tener un MERCOSUR mejor y consolidado. Y yo rescataría, entre las muchas cosas interesantes que han pasado en el MERCOSUR como un tema relevante, no para entrar ahora sino para entrar en el punto cuatro, la

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

creación del FOCEM. Me parece que el FOCEM es un punto relevante. No sé si todos están al tanto. El FOCEM son los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Es un fondo que se constituye con aporte de recursos de todos los países, que estos aportes están hechos en función del PIB o del peso que la economía de cada país tiene al interior del bloque. Es decir, Brasil es el país que más contribuye al fondo, Argentina menos, y Uruguay y Paraguay, por supuesto, menos aún; y tanto Uruguay como Paraguay son los países que reciben beneficios netos de esta contribución al fondo. Creo que el fondo es una buena iniciativa, y me parece que podría ser utilizado como antecedente, si esta iniciativa de Fundación Alternativas y CEPES que también ha sido adoptada por la cancillería española pudiera llegar a avanzar o ir hacia adelante.

El tercer punto tiene que ver con la relevancia que tienen o que han tenido hasta ahora los temas productivos y sociales en el proceso de integración del MERCOSUR. Aquí me parece que habría que distinguir dos situaciones. Nosotros, yo les mencionaba antes la emergencia de gobiernos de izquierda, gobiernos nacionales o populares, progresistas en la región. Yo creo que si uno tuviera que caracterizar el por qué la emergencia de esos gobiernos en esta década o en la década pasada en la región, digamos, lo que nosotros podríamos llamar gobiernos post-consenso de Washington, tiene que ver con la búsqueda en la región de un nuevo modelo de desarrollo. Esa búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo se hace país por país, no se hace de manera integrada. Cada país lo hace dentro de sus posibilidades y dentro de sus posibilidades de competitividad. Es difícil creer que ya algún país ha alcanzado un modelo de desarrollo que combine crecimiento con cohesión social, y por lo tanto, así como ningún país ha alcanzado ese estándar, digamos, tampoco el tema está en la agenda del MERCOSUR. Por supuesto, yo les mencionaba que una de las promesas en la creación, con la emergencia de estos nuevos presidentes, es el desarrollo de un MERCOSUR social y productivo; pero esto se ha expresado más bien en términos de expresión de deseo. No quiere decir que haya una agenda sustantiva y dotada suficientemente de recursos para integrar productivamente el MERCOSUR y desarrollar la dimensión social en los cuatro países. Yo creo que se han hecho esfuerzos tremendos para lograr integrar

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

cadena productivas, se han hecho esfuerzos tremendos, se habla de *clusters*, se habla de nuclear proveedores alrededor de Petrobras, se habla de la industria de la aviación, se habla de la industria de la madera y mueble, pero la verdad es que es difícil encontrar una cadena productiva que se haya integrado a partir de políticas activas por parte de las instituciones comunes del MERCOSUR.

Lo mismo pasa con el instituto social. Nosotros, nuestra experiencia en el MERCOSUR es justamente, tomando la agenda de los presidentes que han resaltado la importancia de la dimensión social del MERCOSUR, nosotros hemos trabajado o tratado de trabajar, por supuesto, en conjunto con los cuatro países en el desarrollo de un instituto social del MERCOSUR que pudiera contener las políticas sociales. Eso lo empezamos a trabajar en enero del 2006, es decir, cuando nosotros ingresamos, en diciembre del 2005, un mes después ya teníamos ese tema en agenda y el tema venía de arrastre y nos fuimos, en el 2009, sin que el instituto social tuviese una persona trabajando en él. Por supuesto, ya tenía un edificio, ya tenía un lugar donde funcionar, ya tenía una directora y se estaba dotando de presupuesto, un presupuesto muy bajo. Es un avance. pero pensar que se pueden hacer políticas sociales en cuatro países que tienen un PIB de miles y miles y miles de millones de dólares con 250 mil dólares al año, suena como muy ilusorio, es una cuestión de mucho voluntarismo. Lo mismo pasó con la integración productiva, con un fondo PYMES que fue también propuesto en una cumbre de Asunción, creo que fue en el año 2007, y que cuesta desarrollar. Están todavía hoy discutiendo qué características y qué condiciones debería tener el fondo PYMES.

¿Esto por qué pasa,? Bueno, pasa porque en parte, por supuesto, faltan recursos para poder desarrollar estas políticas; pero al mismo tiempo no existe la institucionalidad para desarrollar este tipo de políticas. Se plantean desarrollar políticas públicas regionales cuando no hay instancias, no hay organizaciones regionales que puedan llevar adelante y desarrollar estas prácticas.

En ese sentido, paso al punto final que es cómo ingresa en este contexto, o cómo aparece en este contexto el acuerdo o el

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

relanzamiento de la negociación MERCOSUR-Unión Europea, que es lo que aparentemente se va a plantear en la cumbre Unión Europea-América Latina. Yo creo que ayuda en tres puntos, y paradójicamente en el punto que menos importa es en el tema comercial. Ayuda en el orden interno, porque me parece que puede ayudar a resolver la agenda pendiente de temas en el MERCOSUR. A ver, nosotros, en la Argentina, tenemos una instancia para los automóviles que es la verificación técnica vehicular, no sé si existe en otros países, que uno tiene que ir cada dos años y poner el auto a punto porque va a pasar una inspección, y si el auto no está a punto no pasa la inspección y uno no puede seguir con el auto. A mí me parece que el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea podría para nosotros funcionar de esa manera. Luego, me parece un tema de orden más político, me parece que revitaliza el bloque, además de existir una disputa política o una disputa de algún tipo entre dirigencia política y burocracias técnicas, también hay una disputa política ideológica en torno al MERCOSUR al interior de nuestros países. En general la prensa en nuestros países, es muy anti-MERCOSUR, y expresa explícitamente esa oposición. Entonces me parece que el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea podría, digamos, por un lado ayudar a revitalizar el bloque, sacarlo de esa situación de amesetamiento en la que se encuentra o en la que, por lo menos, ciertos sectores importantes de la opinión pública creen que se encuentra; y al mismo tiempo, ayudaría a dotarlo de legitimidad con un público no especializado que vería esto como nuevas oportunidades. Luego, como tercer punto, y esto es algo que me lo han planteado algunos de los negociadores y lo plantean de manera informal, pero bueno, esto es algo por todos sabido, el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea también funciona para el MERCOSUR como una especie de ISO 9000. Es decir, es una certificación, la posibilidad de atraer más inversiones. Esto plantean algunos de los negociadores de la cuerda, digamos, que traían más las externalidades del acuerdo que el poco impacto que puede tener en términos comerciales para la región, porque lo que plantean es que por el nivel en que se encuentran las negociaciones, no habría muchos beneficios en el acuerdo para aquellos sectores en los cuales nuestra región es más competitiva.

Termino con tres cuestiones acerca de temas que habría que tener en

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

cuenta si se incluyesen estos fondos de cohesión en la discusión del acuerdo. Un punto es pensar en clave de asimetrías no sólo en términos de los países sino en términos de las regiones. Nosotros tenemos un problema en el MERCOSUR, que me parece que no era tan claro en Europa, es que aquel país que le toca liderar el proceso, digamos, y que tendría que hacer, como llaman algunos autores, los pagos para el proceso de integración, es un país que tiene que resolver muchos problemas de asimetrías internas. Entonces, el MERCOSUR no puede ser pensado en clave de asimetrías entre países, sino que debe ser, sobre todo, pensado en términos en clave de asimetría entre regiones. Es claro que hay regiones que son ganadoras del proceso de integración y hay regiones que son perdedoras, y esto pasa en los cuatro países. Entonces, si uno desarrollase fondos de cohesión, debería pensar, punto uno, en esa clave. Punto dos, yo creo que habría que pensar la plataforma del FOCEM. Simplemente aquí agregaría un tema que en realidad está conectado con el tema que viene, que es que el FOCEM está sostenido por una muy débil institucionalidad, es una estructura muy chica en Montevideo dentro de la Secretaría del MERCOSUR, que tiene escasas capacidades, por ejemplo, para auxiliar en la formulación de proyectos a los países, que tiene escasas capacidades para controlar el uso de los recursos... es decir, si uno pensase en un fortalecimiento de los fondos de convergencia estructural del MERCOSUR, debería pensar en fortalecimiento institucional. Y éste es el punto tres, es decir, me parece que si se está pensando en fondos de cohesión para desarrollar el MERCOSUR, para fortalecer el proceso de integración regional, los fondos deberían ser distribuidos en esa clave; y para que sean distribuidos en esa clave, debería haber un desarrollo de una serie de instituciones que pudieran implementar esos fondos en clave regional.

Hay una cosa que mencionó uno de los expositores de la mesa dos, hoy en la mañana, que me parece que es hartamente evidente. Los funcionarios en los países del MERCOSUR no piensan en clave regional. Primero, porque los funcionarios regionales son muy escasos, son muy pocos, y los que hay tienen muy poco poder; y los funcionarios de los países, no porque sean malos funcionarios, sino porque su agenda está tomada por la situación nacional. Entonces, ahí hay una brecha, y si aparecen fondos

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

que son, que deberían ser destinados para fortalecer el proceso de integración regional, ¿cómo evitar que sean capturados por instituciones nacionales solamente? Entonces, ¿cómo se piensa en la ejecución en clave regional de esos fondos? Entonces, termino diciendo que sería muy saludable que se pudiesen incluir estos fondos, que si incluso fuese en las dimensiones en las que está pensado el documento de Fundación Alternativas de medio punto o un punto del producto sería más maravilloso aún; si el producto bruto de Brasil sigue creciendo como sigue creciendo, más maravilloso aún; pero me parece que habría que tener una serie de prevenciones en la forma en que se instrumentan y utilizan esos fondos.

#### **Sr. Ricardo Carciofi. Director INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo - BID**

Me voy a concentrar en un tema que es el de la integración física, y lo he titulado "integración física y cooperación regional: un repaso de la experiencia reciente de América del Sur". Quisiera comenzar ubicando este tema dentro de lo que hemos escuchado a lo largo de todo el día. Lo que les voy a relatar es una experiencia práctica, digamos. Es un ejercicio que ha tenido lugar, está teniendo lugar, que ha transitado principalmente en los niveles técnicos de Gobierno, pero que tiene ya una trayectoria de casi diez años, y es una experiencia de cooperación en el sentido que convocó la acción de los países de América del Sur y también de los organismos regionales, en este caso del BID, pero también estuvo presente la CAF y FONPLATA. Yo los invitaría a pensar, vamos a focalizarnos en integración física, hoy se mencionaban los posibles menús que tiene una agenda más amplia de integración. Lo que hay acá es, cuando nos ponemos a pensar en un tema, van apareciendo una cantidad de ramificaciones que alertan sobre la complejidad de la agenda y lo difícil que es manejarlo en el contexto, y creo que a la larga al final vamos a terminar en ese punto, de "¿es factible manejar esta complejidad de agendas con debilidades institucionales tan marcadas? ¿Es posible manejar o hacer viables esquemas de cooperación, cuando la región no tiene la forma de financiar bienes públicos regionales?". Porque nosotros lo encapsulamos en una expresión que es muy elegante: unión aduanera imperfecta. Una de las imperfecciones que

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

tiene la unión aduanera imperfecta es que no puede financiar su propia producción de bienes públicos. Es un Estado sin ingreso y sin gasto. Entonces, bueno, eso tiene otro tipo de implicaciones.

Yo quiero hacer básicamente tres puntos: relatar la vigencia de la agenda de integración física, en qué sentido está vigente, ir al núcleo de la presentación que es relatarles, y ahí tiene algo de descriptivo y algo de informativo, lo que ha sido la experiencia de IIRSA, y terminar también con los temas de desafío de la experiencia futura.

Sobre la vigencia de la agenda de integración física, voy a presentar algunos datos que enfatizan el tema de conectividad; estamos hablando de infraestructura para la integración física. El impacto que tienen, decía, sobre básicamente la dimensión comercial. No he puesto, pero debo enfatizarlo de partida para decir que no me voy a ocupar del tema, en línea con lo que señalan los documentos de base de esta conferencia, que los aspectos de integración física y la implantación de infraestructura en el territorio es fundamental para la cohesión social. Eso se ha dicho en términos generales ya, y lo tenemos absorbido. En el caso de América Latina, diría yo, y hablo de América Latina en general, obviamente el tema es más fuerte en algunas regiones que en otras, hay que añadirle dos elementos que lo separan de otras realidades regionales. El primero es una baja densidad poblacional. La cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado es sustancialmente más baja que la de otras regiones en desarrollo. Y todos sabemos que prestar servicios públicos o brindar infraestructura a población dispersa en el territorio es más costoso, y entonces, buena parte del desequilibrio territorial se expresa claramente en dejar fuera de la actividad productiva, del mercado y, naturalmente, de la participación inclusiva ciudadana, a buena cantidad de la población. En segundo lugar tiene que ver con la historia que arranca en el modelo colonial, pero que se profundizó. El modelo colonial lo que hace es implantar mucha infraestructura, básicamente diseñada como conexión entre los enclaves de producción y los puertos. Entonces, los puertos y las ciudades costeras siempre han tenido una predominancia en términos de concentración y aglomeración de la actividad productiva respecto del resto del así llamado interior, porque la actividad productiva se organizaba en función de la conexión

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

con el mercado mundial. Ocurrió que cuando vinieron las políticas de sustitución de importaciones se aplicaron sobre ese modelo existente y tendieron a reforzar los efectos de concentración. Conclusión: América Latina es una de las regiones que también sufre de megalópolis y de concentraciones urbanas enormes, que además son lugares de concentración de la pobreza. El problema de pobreza tiene una faz urbana sumamente grave. Entonces, la infraestructura tiene que ver con todo eso. Yo no voy a abordar estas cuestiones acá. Vamos a pensar en la integración física exclusivamente.

Yendo al primer punto, y para reforzar lo que se dijo hoy, un gráfico muy simple que dice sencillamente que el costo de flete pesa entre cuatro y cinco veces más que la tarifa real. Esto da idea de la vigencia de la agenda. Entonces, es cierto que ocuparse sólo de la negociación comercial por un lado, hoy se hablaba de la agenda negativa, de la agenda positiva, efectivamente lo que hay que empezar a levantar son los otros problemas, porque ahí es donde está concentrado el peso de la restricción a vencer.

Si uno trabaja en temas de logística, de transporte aéreo comercial, en temas de facilitación aduanera con esos propósitos, va a tener mucha efectividad la política. Por el otro lado, midiendo la relación peso a valor, se constata que mucha de la penetración que tiene América Latina, y sobre todo los países de América del Sur en el mercado internacional, es con productos pesados. Son productos que pesan mucho tonelaje con relación al valor por tonelada, entonces, el tipo de logística, nuevamente, o el tipo de transporte o el tipo de facilitación portuaria que hay que hacer, o desarrollo, por ejemplo, de las redes internas ferroviarias complementarias de éstas son totalmente diferentes a aquellos productos donde es clave el tiempo. Si ustedes quieren, el ejemplo polar son las flores con el petróleo. Una cosa es exportar flores, y varios países de la región exportan a Estados Unidos, y es clave allí el tema; y otra es exportar petróleo, donde hay una logística dedicada que pasa de los oleoductos hasta todo el tema del manejo portuario.

Éste es un ejercicio que permite cuantificar qué implicación tiene para América Latina reducir los costos de transporte. La conclusión es clara: si mejoramos la infraestructura de transporte en los productos que son

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

de competencia de cada uno de estos países, vamos a tener un resultado en materia de exportaciones intrarregionales -esto está medido para procesos intrarregionales- muy significativo, del orden del 40%, mientras que las barras negras de las tarifas aduaneras es muy baja. Lo mismo ocurre con diversificación. No es tan importante, pero el efecto es significativamente mayor que bajar aranceles. Esto está en un trabajo que hizo el Banco, está ahí la referencia, después yo voy a dejar la transparencia, ustedes lo pueden mirar.

Ahora veamos otro tema que tiene que ver, inclusive, con un punto que hizo Facundo antes acerca de cómo es visualizado esto en la región, y cuánta visibilidad del fenómeno hay. Acá lo que tenemos es la variación del volumen físico del intercambio en América del Sur, tomando algunos países de la región. Esto es la variación anual del comercio en términos reales, o sea, está expurgado el efecto precio, porque esto ocurrió en un momento de mucho incremento de los precios de las *commodities*; y fíjense que, efectivamente, en algunos países, claramente Colombia, Perú, Uruguay, el comercio con el resto del mundo aumentó más que el comercio intrarregional, pero no son despreciables las tasas anuales de variación del comercio intrarregional. Esto me parece que está explicando en parte lo que señalaba antes Facundo. No hay todavía una visualización de parte de los actores económicos de que este comercio intrarregional viene creciendo a estas tasas; y Tenemos el comercio del bloque con el resto del mundo, y el comercio del bloque intrazona. Tenemos que el comercio exterzona del MERCOSUR creció muchísimo más, 191, contra 57%. O sea que el comercio intrarregional baja.

Ahora fijemos lo siguiente: desde el punto de vista del uso de la infraestructura, y esto es un dato, insisto, que pasa desapercibido, hay 57% más de volumen de comercio. Hay que manejar, hay que administrar y hay que despachar. Esa carga pasa por puertos, pasa por ferrocarriles, pasa por camiones, etc., y crea una actividad económica alrededor del eje MERCOSUR y del MERCOSUR-Chile, diría yo, que es significativa. Entonces, es cierto lo de la demanda externa del comercio intrazona.

Sigamos adelante con la siguiente. Voy al segundo tema, que es la

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

experiencia de IIRSA. Si éste es el panorama que está pintando la región, ¿qué tipo de respuesta uno podía imaginar, o qué ocurrió en la realidad? Lo que ocurrió en la realidad fue una decisión que tomaron los países de América del Sur en el año 2000, y dejó anotado a pie de página, porque seguramente va a levantar alguna pregunta, donde el liderazgo de Brasil fue fundamental para lanzar una experiencia en el marco de una cumbre de presidentes, proceso que esa cumbre de presidentes termina en UNASUR, después, posteriormente, para lanzar un proceso llamado de integración regional física de Sudamérica, conocida como la iniciativa IIRSA, que es un mecanismo intergubernamental, ahí pongo el acento en intergubernamental, de cooperación e intercambio de los doce países de América del Sur. No hay ningún elemento de construcción institucional, ningún elemento de supranacionalidad. La pregunta es en base a qué se hace esa convocatoria. Se hace en base a lo que se denominaron unos principios orientadores. Acordados, en una cumbre de presidentes, donde suscribieron a estos temas, a estos, digamos, argumentos rectores. La idea de regionalismo abierto, la idea de crear o identificar en el territorio ejes de integración y desarrollo. Esto no es ni más ni menos que política territorial, puesto en otro lenguaje. Y decía, si ustedes van al documento de creación de esto, dice "asumiendo que América del Sur va en el curso de ser una región geoeconómicamente integrada". Es decir, razonando y haciendo un salto importante, como si no hubiera división política. Esto creo que después ha sido un tema crucial de diferencias. Bien, sostenibilidad económica y social y ambiental, el aumento consciente del aumento del valor agregado de la producción. Se concentró la iniciativa en integración física, pero se reconoció la importancia de la tecnología de la información. Hoy alguien preguntaba por el tema de las TICs. Se habla de convergencia normativa en el sentido de que no es sólo la construcción física, sino también, fundamentalmente, el desarrollo de marcos normativos y convergencia para poder usar mejor los servicios de infraestructura en la región; y luego, la participación y la coordinación público-privada, en el sentido de que estos eran proyectos, algunos públicos, pero otros que se podía convocar al capital privado. Con estos principios orientadores se trabajó a lo largo de estos últimos diez años.

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

Yo voy a reseñar muy sintéticamente algunos resultados que hoy están ahí plasmados. Lo primero es que se identificó una cartera de 510 proyectos que hoy existe, alguno de estos proyectos, 184, están en ejecución, y ése es el orden de la inversión. O sea, que este mecanismo intergubernamental no fue sólo de diálogo, fue de compromiso también en la cartera de proyectos que se conformaba dentro de la iniciativa. Y la coordinación es importante, porque algunos son proyectos bi o trinacionales, pero otros son proyectos domésticos con fuerte impacto en la integración; entonces acá el tema del compromiso era importante, y había un sistema, hay un sistema de monitoreo mutuo. O sea, si la obra que se comprometió el país A efectivamente va adelante, porque si no el país B no va a hacer lo que le toca hacer. Bueno, la región se dividió en ejes. Hay ejes que tienen que ver con el tema de la disparidad territorial, hay ejes consolidados y ejes emergentes donde se concentraba la atención más en unos o en otros, dependiendo del grado de desarrollo. Luego, se desarrollaron herramientas de planificación en materia territorial. En materia de evaluación ambiental, y ahí paso la nota, porque en la parte de evaluación ambiental y social estratégica se tomó el enfoque de trabajo de la Unión Europea en materia de evaluación ambiental estratégica, donde se mira no sólo un proyecto sino la repercusión de una serie de inversiones sobre un área más amplia del territorio, sobre integración productiva, etc. Y se hicieron una cantidad de estudios sectoriales sobre instrumentos de financiamiento, integración energética, paso de fronteras. Eso en la parte de estudios. Transporte marítimo, aéreo, etc. Algunos lo hicimos en colaboración con CEPAL. Es un mapa de América del Sur, en el que se localizan estos proyectos en el territorio con un sistema de ubicación, georreferenciada. Es una plataforma informática poderosa. Se conectó a todos los institutos de estadística, etc. Hay una labor técnica ahí muy grande, y allí hay una breve reseña del proceso de cooperación.

Este esfuerzo desarrollado por IIRSA inclusive no es muy conocido en la región, pero es levantado e identificado, por ejemplo, en el informe del Banco Mundial del año 2009, que estaba dedicado al tema de geografía económica, y levanta, digamos, precisamente la experiencia realizada en América del Sur como un mecanismo novedoso, limitado a las posibilidades que tenía, naturalmente. Un informe más reciente del

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

Banco Asiático, pensando en algo similar para Asia, también miró lo que se había hecho con cierto detenimiento.

Ahora bien, ¿Cuáles son algunas de las limitaciones principales? La primera es la integración comercial y de inversiones. Cada vez hay un mayor flujo, sobre todo de inversiones cruzadas intra, por ejemplo en el caso del MERCOSUR es muy notable; pero aún así, los niveles alcanzados son bajos con relación a otras comparaciones. En segundo lugar, si bien estaba en los principios orientadores, claramente América del Sur no es un espacio geoeconómicamente integrado, y dista mucho de serlo. Ese informe del Banco Mundial es muy interesante. Dice que hay tres claves para el análisis geográfico, de la economía, digamos, espacial, que son la densidad, la división y habla de la concentración o la... hay otra... aglomeración de la actividad económica en territorio. Ocurre que la división existe, y es imposible pensar en cooperación profunda en materia de construcción de infraestructuras físicas si no utilizamos alguna solución institucional para resolver ese tipo de problemas. El otro tema es el que ya hemos mencionado acá, las instituciones, a lo cual se agrega a la hora de pensar en infraestructura física otra dimensión, que es: muchas de estas obras están localizadas en zonas no tradicionales, en zonas no concentradas del territorio. O sea, no favorecen precisamente a los puertos. Favorecen pasos de frontera en el interior, conexiones intrarregionales. Allí hay una construcción fiscal muy débil. Esto lo destaca también el documento de la conferencia, la necesidad de la fiscalidad no es tan sólo aumentar la presión tributaria. Es aumentar la presión tributaria y la calidad del gasto, y una de las calidades del gasto tiene que poner un proceso de descentralización. Entonces, ¿cómo vamos a hacer obras que tienen un impacto local muy definido si no tenemos los mecanismos fiscales de descentralización necesarios para complementar esa acción?

Luego, aspectos económicos y financieros para el desarrollo de los proyectos de integración física, y esto envuelve una serie de temas, menciono dos. Uno es que el desarrollo de infraestructura física envuelve un compromiso y un financiamiento a largo plazo a escalas enormes. Si hay algo que tiene que ver con la visibilidad de futuro son estos proyectos de infraestructura física. Entonces, ¿cómo hacer para

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

darle curso a proyectos en donde el riesgo de mercado, el riesgo cambiario, inclusive el riesgo político, amenaza la viabilidad del proyecto? Uno puede mitigar alguno de estos riesgos. Puede contratar seguros para algunos de estos riesgos, pero al final del día esto es muy complejo, y ahí uno vuelve y se encuentra con esto de la experiencia europea, los fondos de cohesión social, como bien dice el documento, financiando a fondo perdido este tipo de infraestructura, porque hay que hacer algo de apuesta al futuro. Entonces, nuevamente, cómo hacer esto si no hay capacidad para financiar bienes públicos regionales. De hecho, la presencia acá de los organismos financieros regionales ayuda, porque permite en algunos proyectos conocerlos muy en detalle, muy a fondo, y uno puede imaginar mecanismos de financiamiento además de los del sector privado; pero aún la fórmula popularizada como APP, asociación público-privada para el desarrollo de los proyectos en infraestructura, para este tipo de proyectos, realmente requiere algún subsidio del Estado que va a complementar la rentabilidad del sector privado, porque si no la cuenta no da. Y eso implica que la entrega de ese subsidio tiene que ir en contrapartida de calidad del servicio. Entonces se plantea cómo hacemos el monitoreo y el seguimiento de esa calidad del concesionario o de las inversiones de mantenimiento que hace, que son problemas conocidos, y muchos países tienen una experiencia muy amplia en el uso de concesiones para puertos, para sistemas viales, etc.

Voy al último punto pensando en la agenda futura. Acá hago un pequeño desvío. La iniciativa como tal concluyó este año, porque fueron diez años de mandato, y luego, como el proceso de cumbres de América del Sur prosiguió, eso terminó, comenzó con la Comunidad Sudamericana de Naciones, y luego en el presente UNASUR. O sea, UNASUR ahora es un acuerdo de los doce países de América del Sur, y en el marco de UNASUR se ha creado el Consejo de Defensa, el Consejo de Salud, y recientemente, a fin de año pasado, el Consejo de Infraestructura y Planificación. Lo que han decidido en el marco de UNASUR es apropiarse del capital desarrollado en estos años de trabajo. Afortunadamente eso ha aterrizado en UNASUR. Entonces, el segundo punto que menciona acá la lámina, que es capitalizar el trabajo técnico realizado, uno podría decir "ahora está anclado en el paraguas

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

institucional que corresponde". Porque bueno, precisamente, UNASUR integra todos los otros elementos políticos, económicos, estratégicos, etc. Entonces se comienza a unir algo que había comenzado solo por el canal de la integración física, a estar junto al vecindario que le corresponde. Sobre el primer punto, construcción de la conectividad física, es parte del proceso de integración. No hay ninguna duda. No más que enfatiza lo que hemos visto hoy, y alguien podría agregar la dificultad, con esta formulación, es que no es el único integrante del proceso de integración, es lo que se mencionaba hoy a la mañana, la agenda se va complicando. Cuando uno mira en detalle solamente algo que parece acotado en sí mismo, que es construir integración física, se reunieron tres sectores: transporte bajo todas sus modalidades, energía y comunicaciones. Para tomar una pregunta que se hizo hoy a la mañana acerca de qué papel le veíamos a las comunicaciones en este proceso, yo diría, ahí hay una característica distintiva en el sector de comunicaciones vis a vis el resto. En el sector de comunicaciones ha habido mucha, mucha inversión privada y está casi todo operado por manos privadas. El desafío es más bien de tipo regulatorio.

Bien. El otro punto de partida que yo anotaría pensando en esta discusión que hemos tenido sobre el aspecto institucional, es que a lo largo de estos años, con esa numerosa cantidad de trabajo técnico realizado, hay un capital institucional. O sea, se ha creado el núcleo de comunicación, entendimiento, diálogo etc., entre los funcionarios técnicos de las áreas responsables de los doce países. No quiere decir todo, pero es algo por donde empezar, en la misma línea que decía Facundo. Es decir, no es algo de lo cual nos podamos sentir orgullosos, pero por lo menos destacamos ese hecho. Desafío es la arquitectura institucional, sin lugar a dudas. Es imposible mover esta agenda sin definir una institucionalidad clara, institucionalidad para la elección de prioridades, para las inversiones, para la elección de los territorios en donde hacer este tipo de inversiones. En cuanto a foco de análisis, esto es una manera muy esquemática de ponerlo, yo creo que hay una tensión aquí, en este tema de la integración física. Una es en mirarlo exclusivamente desde el punto de vista de la disparidad territorial, y la otra es combinarlo desde el punto de vista de la eficiencia de redes. Es decir, redes de energía, redes de transporte, etc., a la manera de lo que

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

dice la experiencia europea. En rigor, lo que Europa resuelve es la combinación de estos dos elementos, una política de compensación de disparidades territoriales y ahora, con los T&T, las redes de energía, etc., le da complementariedad. También, por ejemplo, en transporte aéreo, lo que hay que pensar es cómo funciona la red subregional de transporte aéreo, con normas comunes, calidad aeroportuaria, etc.

#### **Sr. Pedro Caldentey. Asesor Principal del Fondo España-SICA**

Para el caso centroamericano, quiero hacer unas reflexiones sobre el estado de la integración centroamericana, algunas reflexiones generales. Quiero hablar de cómo está planteado ahora mismo en la integración regional el asunto de la cohesión social, y otras reflexiones finales que no me atrevo a llamar de propuestas para la cumbre, pero que pueden servir a esa descripción.

Quiero hacer siete afirmaciones introductorias más bien simples sobre el estado de la integración y darles algunas noticias. Una es que el SICA no funciona bien. Yo no me atrevería a decir lo contrario, aunque soy SICA-optimista, por copiar esa frase que se decía en los buenos tiempos de la integración europea; pero es el proceso latinoamericano de integración que está más vivo, que es más dinámico y más profundo, por muy desordenado que sea. CARICOM es más ordenado, pero es menos dinámico que la integración centroamericana. En el caso centroamericano, yo veo evidente que el enfoque subregional es imprescindible. En otras regiones de América Latina puede que no sea tan importante. En Centroamérica es fundamental. Creo que la región centroamericana, a diferencia de otras, no tiene alternativa a la integración. Si de repente decidiesen cerrar la integración o el sistema de la integración centroamericana, tendrían que crear otro inmediatamente. Son países muy pequeños y la mayor parte de sus problemas estructurales no pueden ser atendidos con los instrumentos de la política nacional. En tercer lugar, en los años sesenta y setenta, que es cuando nació este proceso, en los cincuenta, la agenda de la integración era muy clara, era un instrumento del modelo de sustitución de importaciones. La integración centroamericana en ese momento

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

cumplió su función. Yo no creo que sea verdad esa frase que se dice mucho en Centroamérica de "no hay voluntad política de integración" creo que sí la hay. Se expresa de forma muy imperfecta, pero la hay. Lo que no está claro es para qué quieren los países la integración exactamente. Ese esfuerzo no se ha hecho. Sobre todo no se ha explicitado para qué no quieren la integración. Es una reflexión muy útil. Son unas ideas de sentido común, pero en la práctica estas definiciones tienen unas implicaciones muy notables en la integración.

La cuarta idea es que la integración centroamericana y yo creo que las demás se enfrentan a expectativas desmesuradas. En general se le pide a los procesos de integración que den respuestas a un montón de problemas, cuando tienen escasos instrumentos. Son un elemento complementario para determinados temas. Luego, además, la integración centroamericana está compuesta por socios con debilidades. Una de las cosas que ha promovido el fondo España-SICA es un barómetro de la función pública, que elaboró Francisco Longo y su equipo desde ESADE y que pueden encontrar buscando en Internet sin ningún problema, que pone en evidencia las tremendas debilidades que los países centroamericanos tienen. La unión de los países centroamericanos, la integración hace la magia de que a veces la unión de siete capacidades limitadas dé lugar a un resultado muy positivo, pero en general la integración centroamericana funciona igual que el resto de las cosas en Centroamérica.

Ustedes perciben que yo me paso el día defendiendo la integración centroamericana.

Les voy a mencionar después algunos avances sobre la integración, pero yo creo que no convendría olvidar que la integración ya ha rendido frutos, porque a veces se analiza desde cero siempre la integración. Ha sido la experiencia industrializadora más importante que ha vivido Centroamérica, y además fue un marco de resolución de los conflictos de los años noventa. Eso ya lo aportó la integración. Ahora está buscando otras aportaciones.

Yo creo que siempre se discute la conveniencia de comparar la Unión Europea con la integración centroamericana, y probablemente las circunstancias son muy distintas. En lo que yo creo que la experiencia

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

Europea es muy útil es en la manera de hacer las cosas. El método de trabajo de la Unión Europea es la referencia más importante para el proceso de integración. Las garantías jurídicas del proceso, la definición de unas reglas del juego que estén claras de hasta dónde llega y hasta dónde no llega la integración; todo eso es fundamental para el proceso. Finalmente, yo creo que en los análisis que hemos hecho en los últimos años de la integración centroamericana nos hemos centrado mucho en la debilidad del marco institucional. El problema está en los países, cómo responden los países a lo que quieren hacer en la integración. Esa variable política es fundamental, qué estructura tienen los países para hacer frente a los acuerdos que salen de las cumbres presidenciales. Ése es un tema que hemos abordado poco en estos procesos de integración y es mucho más importante que decir si el Parlamento centroamericano funciona o la Secretaría general del SICA funciona. Esos son una serie de puntos de partida.

Alguna información sobre el proceso. Ya saben sus orígenes. Se renueva el proceso en el periodo 91 hasta el año 94. También en el 94 hay un punto de inflexión en la integración centroamericana. Del 91 al 95 con la inercia de esos años se crea el nuevo marco jurídico de la integración. En el 94 aparece el Área de Libre Comercio de las Américas, la oferta, y los centroamericanos dejan de lado los avances en la integración, y tuvimos un periodo de atonía en el proceso de integración que se aprecia muy bien siguiendo solamente las fechas del cuadro de cumbres presidenciales, donde el proceso estuvo en un muy segundo plano, o si quieren, hasta el año 2002. Hay un cambio, ya a partir del año 2002, y del 2002 al 2008 han pasado varias cosas muy positivas. Hay quien dice que el punto de inflexión es la disciplina negociadora del CAFTA. Yo no creo que eso sea así. Yo creo que el punto de inflexión es cómo el Mitch pone en evidencia, en el año 98, que los países de la región tienen que resolver problemas en conjunto o no tienen opción para solucionarlos. ¿Qué avances se han producido? Hay avances institucionales muy importantes. Hay un plan plurianual del sistema, que no existía, para el año 2009-2011. Hay elementos de planificación estratégica que no existían. Se ha creado un comité ejecutivo, que es una especie de COREPER con diferencias abismales, pero que tiene como función articular lo bilateral y lo regional. Hay un comité fiscalizador, que yo

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

creo que es de mucho interés para la transparencia del sistema, y hay una serie de instrumentos para ordenar la toma de decisiones. Por otra parte, antes de definir el plan plurianual se han definido una serie de agendas regionales muy bien hechas, las últimas especialmente bien elaboradas, con consensos políticos notables entre los países. No se han empezado a aplicar apenas, no han pasado la prueba de la aplicación todavía. La estrategia de seguridad de México y Centroamérica, la política agrícola centroamericana, la estrategia regional agroambiental y de salud, la estrategia de integración social, que es a la que me quiero referir después, la política centroamericana de gestión integrada de riesgos, la estrategia regional de cambio climático, la estrategia centroamericana de gestión integrada de recursos hídricos y algunas otras también de cierta importancia. O sea que yo diría que la región sabe lo que hacer. Lo que pasa es que este mapa de agendas ha puesto una lista de tareas muy larga. Pero hay algunas prioridades, hay una definición de prioridades que no ha habido en otro momento.

Esos son algunos avances, y les quería mencionar, por si acaso alguien está pensando "bueno, esto ya lo he oído yo en otras épocas, agendas, mejoras institucionales", ha habido una serie de avances concretos que yo creo que son muy ilustrativos de para qué puede ser útil la integración. Empezando de lo más pequeño, hay una veda regional de la langosta del Caribe. Eso es, que está fundamentada en un reglamento con bases jurídicas muy bien elaboradas. Ya saben que aquí hay una agencia turística centroamericana, pública, de los gobiernos centroamericanos, que promueve productos turísticos comunes en el mercado asiático y europeo. Ahora están llegando a Francia, Alemania, Italia, España y algún otro país europeo; pero ahí se han convencido de que es un juego de suma positiva, que no importa que Guatemala y Costa Rica ganen más con la cata, porque también van a llegar más turistas a El Salvador, a Honduras, etc. Hay un proceso muy interesante de negociación conjunta de medicamentos. Los países han conseguido ya, no han comprado todavía, pero han conseguido ya, con los precios que han pactado, con solamente quince productos, doce millones de dólares de ahorro. Eso es mucho dinero en el sistema de salud centroamericano. Permite comprar más medicamentos, y son 37 productos de fuera, producidos siempre fuera de la región, y se estima

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

un ahorro de 180 millones de dólares. Los primeros eventos negociadores confirman esas estimaciones. Luego, yo creo que lo han mencionado ya, el mercado centro, si ustedes conocen Centroamérica, Centroamérica es ya un mercado regional. Las grandes y medianas empresas ya no son de Guatemala. Antes tú ibas a la despensa de don Juan y decías "esto es de Guatemala". O te ibas al banco y decías "esto es de los Lacayo de Nicaragua". Eso ya ha desaparecido. Lo que ha pasado en ese sector es que ahora ya es el HSBC, ya es Walmart, pero Walmart, por ejemplo, suministra a los supermercados, las cadenas de supermercados que tiene en la región comprando verduras en toda la región y distribuyéndolas en toda la región. También en las empresas pequeñas el mercado regional es una realidad. Uno no entiende, yo vivo en El Salvador, trabajo en la Secretaría General en El Salvador. Es decir, ese mercado ya está, en parte por la integración, en parte por la unión aduanera y en parte por otros procesos.

¿Cuál es el panorama ahora? Yo decía que del 2002-2008 hemos vivido unos años estupendos. En el 2009 esta realidad ha cambiado por la crisis internacional, que ha tenido un impacto grande. Hay quien habla, pero no tenemos cifras firmes, yo creo, de que todo lo que la región había conseguido en reducción de los niveles de pobreza se puede haber perdido en estos dos años de crisis. Espero que sea una exageración. Además de este problema hemos tenido la crisis de Honduras. El sistema de la integración ha estado parado, y esto explica los problemas para cerrar el acuerdo de asociación, entre otros factores. Hemos estado parados ocho meses, sin reuniones, sin pulso político. Teníamos en la integración mandatos, agendas, dinero y no nos hemos aburrido, pero el mapa político ha estado completamente frenado porque incluso después de las elecciones de Honduras, hasta ahora todavía Nicaragua no ha reconocido a Honduras. Ya acepta que se siente en las reuniones de ministros que se han empezado a celebrar. Todo parece que se va a resolver en breve sin muchas consideraciones sobre el caso de Honduras, donde yo creo que el golpe ha triunfado y se ha decidido aceptarlo. Eso ha sido una realidad.

Persisten algunos problemas críticos. El dilema de lo intergubernamental y lo comunitario yo creo que no es un dilema grave, excepto en el caso de la unión aduanera. En lo demás, que no haya un entorno comunitario

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

no significa intergubernamentalidad. Hay un cruce de intereses que no tiene marcha atrás. El turismo centroamericano ya no se puede gestionar desde cada país, la pesca tampoco. Eso no es comunitario, pero no es exactamente intergubernamental con el criterio que mencionábamos, y yo creo que el proceso puede estar así mucho tiempo y no pasa nada. Hay muchas cosas que hacer y un margen de actuación muy amplio. La unión aduanera está pendiente. Ya es una unión aduanera imperfecta muy avanzada. Ése es el tema en el que yo no veo más que problemas si no se cierra. Ya saben que hay libre comercio, entre los cinco países, y hay excepciones sobre derivados del petróleo y harinas de maíz. Lo demás circula libremente por la región, con, además, escasos obstáculos no arancelarios. El arancel externo común está completo, excepto un 4%. Sólo el 4% de los rubros no están armonizados. Ese 4% es la lista de productos más complicados, algunos tienen apellidos. y además, estos señores financian las campañas políticas de todo el mundo. Pero para eso, para enfrentar esos obstáculos estructurales sirve la integración, porque el Presidente de Guatemala podría decir "no, yo no tocaría ese arancel jamás, pero es que me obliga la unión aduanera". Ese salto no se ha dado en la integración y sería bueno. Pero además, estos temas ya no son tan importantes, yo creo, ahora. La reglamentación sobre la unión aduanera es muy importante

¿Qué hay que esperar de la unión aduanera? creo que ya no es el eje de la integración. Hay que esperar a la convergencia de los acuerdos comerciales con terceros, y hay que trabajar en la libre circulación de factores, cosa que la región hace con mucho interés.

La reforma institucional es otro tema pendiente. No me quiero extender. El problema no es el Parlamento Centroamericano y la Corte. Eso hace mucho ruido pero no importa, no es un problema grave, aparte de que genera rechazo en algunos sectores de la región. El problema es que tenemos 40 instituciones. Lo que aquí es la Comisión y algunas agencias, ahí son cuarenta instituciones dispersas con esfuerzos, con recursos escasos y además muy repartidos. Eso hace muy difícil organizar la defensa de los intereses regionales, aunque en esas instituciones hay una capacidad muy valiosa sobre la que construir

27

**Madrid, jueves 29 y viernes 30 de abril 2010**

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

propuestas de cohesión social, por ejemplo.

Otro problema que persiste es la dependencia presupuestaria que el sistema tiene de la cooperación internacional. El sistema se financia con aportaciones alícuotas de cuotas muy pequeñas en cada una de las instituciones. Sólo SICA son 500 mil, la Secretaría General, 250 mil, las demás van de 40 mil a cinco mil o a nada, y son cuotas, además, que no se pagan con regularidad. Entonces hay una debilidad muy grande. Entonces eso genera una dependencia de la cooperación. A mí no me parece que sea grave que durante unos años la cooperación sea financiadora de la integración. Yo no creo que eso sea escandaloso, ni mucho menos, pero es un tema que hay que ordenar. Ahora mismo la cooperación, la cooperación es parte de la solución y es parte del problema, porque somos a veces un elemento de dispersión en el sistema.

Segundo punto, que es más breve que el anterior, cohesión social e integración regional en Centroamérica. La integración desde los años noventa es una integración multidimensional, no economicista, como se decía del Mercado Común Centroamericano. Una de sus dimensiones es la integración social centroamericana. Hay un tratado de integración social que se firmó en el año 95, a la estela de la cumbre sobre desarrollo social de Copenhague. Es un tratado bien hecho que ha tenido una aplicación muy reducida, pero ahora se ha renovado el marco de la integración social centroamericana con la aprobación, la consolidación de la Secretaría del subsistema de la integración centroamericana, y la aprobación de una agenda estratégica social que fue aprobada el año pasado, y sobre la que se está trabajando. Tiene tres ejes: uno de fortalecimiento de la institucionalidad social en Centroamérica, esto es más bien interno, pero luego tiene dos ejes más. Uno es la provisión efectiva de servicios sociales básicos, y otro eje, el tercero, es el bienestar social y desarrollo humano. En el eje 2, de provisión efectiva de servicios sociales básicos, la región habla de entrega de servicios sociales básicos, de promoción, de cooperación horizontal sobre la entrega de servicios sociales básicos. Habla de seguridad alimentaria y nutricional, habla de inversión social con servicios de calidad, habla de prevención y tratamiento del VIH-SIDA,

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

habla de reducción de impactos del alza de los alimentos, servicios sociales básicos. En el eje 3, que es bienestar social y desarrollo humano, habla de inversión en capital humano, de bienestar social, desarrollo humano y protección social, de población migrante y combate a la trata de personas, de políticas de empleo digno -estoy resumiendo las frases, están mucho mejor explicadas en el texto-, y promoción de políticas y mecanismos para la prevención social de la violencia. Es una agenda un poco confusa, yo creo que porque es muy difícil definir qué es exactamente integración social. Tenemos, además, problemas institucionales, y es que la Secretaría de la Integración Social no tiene competencias, porque están en otras instituciones, sobre los temas que a uno se le ocurren cuando habla de integración social, que es salud, educación, migraciones, etc. Nada de eso lo lleva la integración social. Se ha tratado de hablar, o está en el mapa, la idea de homogeneizar o trabajar en conjunto en los programas de protección social, que son los programas de transferencias condicionadas que hay en toda la región; pero estos programas tienen un componente político tan importante que es muy difícil pensar en homogeneización y en trabajo conjunto sobre esos procesos. Así que éste es un debate actual, no está ni mucho menos cerrado. Los debates que estamos teniendo últimamente nos llevan a aproximarnos al modelo europeo, es decir, enfrentar la cohesión social con una serie de instrumentos que no tienen por qué ser necesariamente políticas sociales específicas, pero que tienen un impacto favorable en la cohesión social de la región. Es un problema más de definición de contenidos, es un problema de selección de instrumentos. En ese punto está ahora mismo el debate.

Entonces, para cerrar con algunas ideas, pensando en la cumbre, primero, yo sugeriría que se trabaje lo que ya se está haciendo -no es nada original esto, ya lo están haciendo-, en construir instrumentos que faciliten, primero, buenas decisiones para la definición de prioridades; y segundo, que resuelvan algunos de los problemas de financiación que la región tiene con, por ejemplo, sobre conexión de la cooperación reembolsable y no reembolsable, es un elemento valioso en este debate. Segundo, yo creo que sería muy peligroso para el entorno centroamericano inventar instrumentos nuevos. Yo creo que hay que construir instrumentos nuevos sobre el FOCEM, sobre el IIRSA, y sobre

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

algunos instrumentos que hay en la región. Les quiero mencionar brevemente los que a mí me parecen más interesantes, y si quieren más aclaraciones las hago después. Uno es, la región acaba de aprobar una estrategia, o va a aprobar en la cumbre de junio, en la que esperamos se normalice el asunto de Honduras, estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial, que va a tener un fondo multiagencial. Es una especie de programa LEADER, no es un programa LEADER, pero para entendernos, para los que no tengan referencias de la ICADER. el SICA, la agenda estratégica de la integración social ha creado un fondo que los cancilleres decidieron llamar Fondo Estructural de Cohesión Social, que está todavía en proceso de definición. Sería bueno construir propuestas a partir de esos dos fondos. A mí me parece que para resolver el problema de la dependencia presupuestaria de las instituciones se podría pensar en un fondo de fortalecimiento institucional. Yo creo que eso sería muy útil. No sé, aunque estoy en la Secretaría General, pero ya saben que ni la SIECA ni la Secretaría General participan con mucho protagonismo en el acuerdo de negociación, lamentablemente, digo yo. La propuesta nicaragüense del fondo de crédito financiero Unión Europea-Centroamericana es una propuesta que asusta mucho. Ya saben que el Gobierno nicaragüense propuso, no sin aprobación de la Unión Europea, sino de sus socios en la región, un fondo de 22 mil millones de euros, 20 mil aportados por el Banco Europeo de Inversiones, decían, y dos mil por el Banco Centroamericano de Integración Económica. Como esa propuesta asustó mucho, varios meses después presentaron otra, sesenta mil millones (*risas*), con una fórmula parecida. Eso, una propuesta de ese tipo asusta, y hace muy difícil la negociación entre socios centroamericanos, y mucho más con la Unión Europea. Sin embargo, la idea es muy buena. Se parece mucho a la idea de los fondos de cohesión en Europa y a las propuestas que ustedes están haciendo. Tiene antecedentes, no nace de repente. En los años sesenta y setenta se hablaba mucho de desarrollo equilibrado. Nicaragua propuso hace varios años, a principios de esta década o antes, cuando era canciller Norman Caldera, un esquema de este tipo. Hablaba de regiones dentro de Centroamérica, y no de países, y luego en el 2004 los presidentes encargaron dos o tres propuestas que han pasado al olvido. Es una buena propuesta sobre la que construir.

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

#### **Sr. Juan Manuel Eguiagaray Ucelay.**

Déjenme, señalar, aunque no pretendo resumir intervenciones que han ocupado hora y media exactamente, pero sí al menos hacer una síntesis muy personal de algo que yo creo que ha estado en todas las intervenciones, algo que enlaza, quizás, con ideas de la inauguración de la jornada. El conocimiento de la realidad y de sus limitaciones no impide el hacer una afirmación de la necesidad de dar grandes pasos. Si uno se atuviera estrictamente a lo que ve, probablemente estaría aventurando proyectos que inmediatamente y a corto plazo no se van a cumplir dentro de la dimensión de la ambición. Me parece que ha habido varias de las intervenciones que han puesto dosis subrayadas de realismo sobre los problemas, sobre la gravedad de la falta de cohesión, falta de integración, limitaciones institucionales, limitaciones financieras, limitaciones políticas, etc., para hacer frente a esto. Si uno se atuviera a esto, por qué podría sacar la conclusión de que es un poco demasiado pretencioso avanzar hacia esquemas bien acabados de cohesión social en los que se trasladen similares relaciones e instituciones parecidas a las que, quizás por otras razones, en países o en ejemplos como el europeo se han venido desarrollando. Pero sin embargo, si uno apela a la idea de la inteligencia, entonces es absolutamente indispensable volver a subrayar la necesidad de la cohesión social, la necesidad de avanzar en esta dirección por difíciles que sean las etapas que todavía hay que cumplir. La idea de la integración regional no es probablemente lo que ningún líder territorial o regional de América Latina tiene en su cabeza cuando quiere ganar unas elecciones. No es seguramente su principal ítem, no es esto lo que mueve a los ciudadanos en muy buena medida. O no es factible pensar en que este proceso pueda avanzar de una manera extraordinariamente rápida si no hay actores, y actores potentes, económicos y sociales, que son de verdad favorecedores de un proceso de esa naturaleza, porque la lógica económica, la lógica social está empujando en esa dirección; o todavía más, si algunas realidades que ya son geoestratégicas, como la irrupción de Brasil con el continente latinoamericano como potencial, gran potencia internacional, etc., trastoca algunos de los panoramas que hasta ahora habían existido. Quizás esto introduce ritmos distintos, asimetrías, etc., en procesos que son ya de por sí complejos y que es necesario integrar,

31

**Madrid, jueves 29 y viernes 30 de abril 2010**

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

comprender. Ahora, esto no nos quita el optimismo, a pesar de toda la necesidad de seguir insistiendo en que ha habido realidades en medio de todo ese mundo, realidades en las que se han dado pasos, que hay instituciones como el FOCEM en MERCOSUR, o que hay instituciones en Centroamérica que han sido exitosas en la puesta en marcha, o que se han hecho realidades incluso de integración de proyectos de integración física, como las que nos contaba, en medio de sus limitaciones, también, Ricardo. No de las limitaciones de Ricardo, sino de los procesos de integración. Por lo tanto, yo creo que de ahí surge este reconocimiento que tiene que ser franco y cabal de que estamos ante un proceso difícil, pero a mí me van a permitir el que esto ya lo sabíamos antes de empezar, ahora lo estamos subrayando; y no por eso una parte de los documentos que han venido a este debate han dejado de subrayar, no solamente la necesidad como mecanismo favorecedor del propio proceso de integración, dos, como un objetivo a alcanzar no sólo por razones económicas, sino por razones de estabilidad política, económica y política; y, por razones de expandir el mundo democrático, el mundo de los derechos y libertades, el mundo incluso de una cierta equidad social entre los ciudadanos de Latinoamérica, no por eso, digo, hay que sustraerse a la conveniencia y a la necesidad de avanzar en ese proceso. De ahí que hayamos subrayado en todos los documentos el que la cohesión social es una condición *sine qua non* de ese proceso; es decir, es un coadyuvante, un resultado, pero también un coadyuvante del proceso. Y por lo tanto, como el huevo y la gallina, ya no se sabe muy bien quién empezó primero, tiene que ser un elemento que no puede eliminarse de la ecuación en la que estamos movidos, en la que estamos insertos.

Yo creo que éste es el marco, con un montón de aportaciones que no quisiera yo en este momento volver a repetir, de la discusión de cómo avanzar en algunas de estas cuestiones, en los diálogos Unión Europea-América Latina, tanto respecto de MERCOSUR como de Centroamérica. Estos son los retos que tenemos en el futuro. Algunas ideas esperanzadoras se han expuesto hoy, pero es evidente que tenemos también dificultades sin cuento. Yo creo que la institucionalización incipiente, insuficiente, etc., que existe es, sin embargo, una base extraordinariamente útil sobre la cual construir nuevas y más sólidas instituciones; y ciertamente, si por parte de la Unión Europea, a pesar

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

de que hoy las columnas del templo estén sometidas a tensión, o la inteligencia europea no se contenta exclusivamente con ver este problema como un problema de aranceles o como un problema de comercio de productos agrícolas, sino como un problema de integración para la gobernanza del mundo, esto es, para una integración social que estabilice el mundo y que contribuya al mismo tiempo a estabilizar o a dar más garantías de Gobierno económico y de solidez del Gobierno económico internacional, seguramente será posible el dar pasos en ese proceso de gobernanza al cual deberían contribuir acuerdos en la línea de asociación con MERCOSUR o con el Mercado Centroamericano.

#### **Preguntas**

**Jorge Mario Martínez, de la CEPAL.** Dos preguntas concretas. Quería preguntarle a Pedro cómo lo ves, si se va a integrar Panamá realmente en Centroamérica, qué se habla en el SICA, qué se habla en la SIECA. Las señales parecieron positivas, pero quisiera un poco más tu información de *inside*.

Lo otro es, el tema de la gobernanza. En la mañana se preguntó, ¿estos procesos de integración centroamericana deben, deben llegar a instituciones supranacionales? Lo pregunto porque bueno, se nos planteó el tema del IIRSA, por ejemplo, de un ejemplo pareciera exitoso de gobernanza que en realidad es intergubernamental. En Centroamérica hay otro caso muy interesante, que es la CIEPAC. Es decir, Centroamérica es un mercado muy pequeño y logró crear un mercado regional en energía eléctrica. En realidad está en construcción, no podemos medir ahora éxitos porque está en proceso de construcción; pero lo cierto es que la gobernanza ya está construida, y es una gobernanza en la que participan empresas públicas, empresas privadas; por lo tanto tiene intereses públicos y son sujetos de derecho privado, y funciona. Entonces, yo quisiera ver, digamos, su opinión sobre ese tipo de gobernanzas.

Pedro nos dio otros ejemplos interesantes. La representación turística centroamericana y Europa. Bueno, eso es supranacional, es binacional, ¿eso cómo funciona? La compra de medicamentos, lo de Internet o la veda a la pesca. No es supranacional, pero funciona. Entonces, estas

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

reflexiones, que igual lo preguntarán mañana, ¿caminan de forma natural la región a una gobernanza supranacional, o podemos buscar formas alternativas sui géneris, especiales, etc.?

**Laís Abramo, Directora de la oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Brasil.** Yo quería, tratando de ser rápida, problematizar un poco algo que dijo Facundo. Si yo bien entendí lo que quería decir cuando también se preguntaba sobre la existencia o no de modelos de crecimiento con inclusión social en América Latina, específicamente en el MERCOSUR; entonces, en qué sentido se daría el enfrentamiento de las asimetrías o las desigualdades entre los países o al interior de los países. Yo creo que eso remite también a pensar lo que es el modelo europeo, el modelo social europeo, y qué es lo que se está construyendo como modelos en América Latina hoy día. Yo me atrevería a decir, tomando el caso de Brasil como ejemplo, que sí hay un modelo de crecimiento con inclusión social. Claro que uno podría pensar cuáles son los resultados de eso; pero yo creo que sí hay una estrategia muy clara en los últimos años de promover políticas con un claro carácter redistributivo y de integración e inclusión social, no solamente con un tema de justicia social y equidad, sino también como una condición para retomar el crecimiento económico. Yo creo que las cifras son conocidas, pero todo el impulso, la capacidad que Brasil tuvo de retomar el crecimiento económico hasta el inicio de la crisis, incluso de lograr pasar por la crisis con un costo relativamente bajo, tiene que ver con una estrategia clara que incluía una política redistributiva como condición para el crecimiento, y seguramente eso tiene mucho que ver con la agenda de integración y cohesión social. Eso yo diría que fue un *mix* de políticas muy interesantes, muy creativas, que tenían desde los equilibrios macroeconómicos, la reducción de la vulnerabilidad externa, pero pasando no solamente por políticas de asistencia social o de transferencia condicionada de ingresos, pero también claramente por políticas de mercado de trabajo que tuvieron resultados muy positivos. O sea, las cifras en los últimos años de reducción de la pobreza y de la desigualdad social, aunque Brasil siga siendo un país con una gran concentración de ingresos, o sea, es uno de los países más desiguales del continente más desigual del mundo, perdió el título del más desigual de todos, ya no tiene más ese título, pero sigue siendo muy desigual;

34

**Madrid, jueves 29 y viernes 30 de abril 2010**

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

pero experimentó una reducción importante de la concentración de ingresos. Entonces, reducción de pobreza, reducción de desigualdad social, crecimiento del empleo y del empleo formal, y procesos, yo llamaría más ampliamente de reestructuración de un mercado de trabajo que había sido muy afectado, muy desestructurado en los años ochenta y noventa, y también de reconstrucción de instituciones democráticas, de fortalecimiento de la negociación colectiva, del diálogo social, etc. Por supuesto que todavía hay muchos problemas. Todavía los índices de pobreza son altos, de desigualdad son altos, las desigualdades regionales internas son muy grandes. El último informe de seguimiento de las metas del milenio, que fue lanzado hace un mes, pone acento en eso. Si uno ve por los promedios, Brasil ya está alcanzando las metas del milenio; pero si uno mira las regiones, todavía hay mucha desigualdad. Solamente quería destacar eso. Yo creo que sí hay un modelo, una estrategia política de crecimiento con inclusión social, y eso es un tema interesante para este debate.

#### **Sr. Facundo Nejamkis.**

Bueno. Al respecto de lo que planteó Álvaro, coincido con muchas de las cosas. Simplemente, incluso para reforzar, me quedo con la idea del Parlamento. No llegar a hablar del Parlamento de América del Sur, hablando del Parlamento del MERCOSUR que todavía, digamos, no nos logramos poner de acuerdo en cuánto debe ser la representación que tiene cada país, porque es lógico que hay un claro desequilibrio a favor de Brasil por la cantidad de población. Y si yo fuera Brasil, haría lo mismo, porque tampoco puede ir yo a un Parlamento donde haya países muy chicos sobrerrepresentados, y decirle a sus ciudadanos que van a estar tan subrepresentados en ese Parlamento. Así que ahí hay un problema que no se logra destrabar desde el plano MERCOSUR. Me imagino las complicaciones que esto va a traer en términos de América del Sur, así que entiendo las dificultades y entiendo también la dificultad para transferir la experiencia europea. Me parece que es única, irrepetible y que quizá fue tomada como modelo porque fue la única que existía en su momento, y que, sin perder esa referencia, me parece que nosotros tenemos que armar nuestro propio modelo de integración. Sin embargo, tomo un punto que planteó respecto a la gobernanza. A mí

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

me parece que es muy difícil desarrollar políticas públicas regionales sin algo de supranacionalidad. A ver, quizás no entendiendo la supranacionalidad en el sentido de cesión de soberanía a la europea; pero algo de supranacionalidad tiene que haber para la implementación. Digo, una oficina con un teléfono donde alguien atiende tiene que haber. Funcionarios que sólo están dedicados a sus asuntos nacionales y que viajan a otro país para una reunión semestral no pueden tener en su agenda la integración regional. Quizá para algunos temas sí, quizá para algunos temas la coordinación es más sencilla; quizá para el tema de infraestructuras la coordinación es más sencilla. A mí me da la sensación que por ejemplo, para la integración productiva, no. Requiere de algún dispositivo instrumental más fuerte y sustancioso. Por ejemplo, hay un caso similar de representación turística de MERCOSUR en Asia, en Japón, que pagaba la cooperación japonesa, la JICA. No sé en qué situación está en este momento, pero creo que incluso los países estaban decididos a cerrarlo si los japoneses no seguían pagando. Ese es un problema hay que resolverlo de alguna manera.

En cuanto al modelo brasilero, a lo que yo me refería, no hablaba de modelo de crecimiento con inclusión. Hablaba de un modelo de crecimiento que constituya una sociedad cohesionada socialmente. No sé si en América Latina hay algún país que pueda hablar de una sociedad cohesionada socialmente en el sentido del modelo europeo de la palabra. No me cabe duda que el modelo de crecimiento brasilero incluye cohesión social, y que creo que muchos de los gobiernos llamados progresistas o de izquierdas de la región han incluido esta dimensión en el crecimiento y hay que hacer un reconocimiento a eso. Pero me parece que ese modelo brasilero de crecimiento con inclusión social no es trasladable a los otros países en el sentido de la expansión que ha tenido el modelo de cohesión social europeo, de lograr una sociedad cohesionada socialmente. Con la poca información a que yo tengo acceso, me da la sensación de que el coeficiente de Gini, que es el tradicional para medir la igualdad que hay en nuestras sociedades, no se ha movido en la dimensión y en las expectativas que en la región tenemos de cómo se tiene que mover ese índice para formar sociedades más cohesionadas. Me parece simplemente que todavía no hemos encontrado el paradigma de desarrollo con cohesión social del que tanto admiramos de Europa. Las sociedades latinoamericanas, por lo menos

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

las de Sudamérica, no lo han logrado. Era en ese sentido mi señalamiento. Quizás en mi presentación debería haber hecho un reconocimiento de todo lo hecho y lo logrado en estos años para que no queden dudas.

#### **Sr. Pedro Caldentey.**

En el tema de la supranacionalidad, yo sí creo que hay un camino. Ésa es una palabra que asusta. Yo procuro no utilizarla ya, porque el término asusta. Expresarlo en términos de cesión de soberanía asusta. En realidad es un ejercicio conjunto de competencias, que es lo mismo, pero suena menos peligroso, y eso se da en la región; porque yo creo que la diferencia es si hay o no estrategias comunes detrás de esas propuestas. Yo creo que en la langosta lo hay, en la negociación conjunta lo hay. Son limitadas, bueno, yo creo que eso va construyendo algo que no es intergubernamental, y que va camino de la supranacionalidad.

Sobre la integración, el caso de Panamá, a mí me parece, yo creo que el acuerdo de asociación tiene múltiples beneficios para la región, no cabe duda. Es además muy oportuno en este momento de crisis que ha tenido la región. Donde yo creo que no, también por la propia crisis, lo que no hemos podido aprovechar es para que el acuerdo de asociación ejerciese ese incentivo externo para completar la unión aduanera, que yo no veo que vaya a cerrarse. Creo que en la Unión Europea vamos a aceptar eso. No estoy nada seguro de que Panamá se vaya a incorporar a la integración económica, y varios ministros de economía tampoco lo están y no van a decir que no, pero no están muy contentos de que el proceso no haya sido ordenado. Por otra parte, sin duda es un estímulo para que Panamá se acerque a la integración económica, pero es tan largo el proceso de adopción de todas esas normas que empiezan en los años sesenta y acaban ahora, es tan complejo que es muy difícil tener seguridad de que eso se va a normalizar con todo el rigor jurídico necesario.

#### **Sr. Ricardo Carciofi.-**

37

**Madrid, jueves 29 y viernes 30 de abril 2010**

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

Frente a la realidad, cómo es posible avanzar y tomar este esquema de tu pregunta acerca de las dosis de supranacionalidad y el tema de interdependencia creciente. Sobre el primer punto, yo no he tenido demasiado tiempo de desarrollarlo, pero hay, en el caso que hemos visto de la iniciativa de IIRSA y veremos ahora, después, cómo se desempeña en el marco de la UNASUR, eso es un tema que está por verse, ahí hay una experiencia donde funcionó la cooperación intergubernamental, pero debo agregar que el papel de los organismos subregionales de financiamiento y todo lo que tú señalabas fue muy importante, porque no sólo estuvo limitado al financiamiento de algunos proyectos y en algunos casos muchos estudios técnicos a fondo perdido, sino que fue el apoyo a todo el proceso.

El hecho de la aparente deficiencia de funcionarios que solamente pueden dedicarse episódicamente a esto, hubo acá una línea de trabajo sostenida desde la cooperación regional, digamos, de esos organismos financieros. Entonces, el punto sería que no hay una fórmula específica. Se puede avanzar conforme los terrenos. Efectivamente, como decía Pedro, coincido, asusta la dimensión de supranacionalidad, y hay casos en que no se puede plantear. El punto allí es que hay temas, en el caso de Centroamérica, y uno compara Centroamérica con el MERCOSUR, hay claramente una conciencia en América Central de que hay asuntos que no se pueden manejar a nivel nacional; y entonces, que hay que desarrollar alguna forma de entendimiento. Eso en el MERCOSUR es más débil.

Ahora, habiendo dicho eso respecto del MERCOSUR, otro punto para enfatizarlo. Efectivamente, y los números lo prueban, y si uno trae, como bien se decía acá, los datos de inversiones más, hay una interdependencia económica creciente que no está siendo acompañada por el desarrollo general del proceso. Ahí hay que tener en cuenta, y ahí aparece el tema de cuál es el escenario futuro. Bueno, en determinado momento tiene que aparecer en la acción del liderazgo regional, y la pregunta ahí es cuánto es el compromiso de liderazgo regional para hacer la inversión necesaria para empujar el proceso. Entonces, yo diría que estamos en un punto de parte...mente o no está claro eso que el

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

líder regional decida dar el paso adicional que falta para comprometerse a fondo con el proceso. Ahora, de cualquier manera, aun viéndolo hasta acá, mirado en perspectiva, los beneficios en el caso del MERCOSUR han sido espectaculares. No sólo porque desactivaron, si uno lo mira con 25, 30 años atrás, lo que fue una competencia inclusive que traspuso los límites de la democracia dando lugar a regiones militares en uno y otro lado que competían por asuntos de seguridad, de carrera nuclear, etc., hoy estamos en otro mundo. Es más, y sin negar la vigencia de la agenda comercial, la crisis reciente desató disputas comerciales, como es obvio, pero no generó una guerra comercial. Se puede administrar dentro de las reglas del bloque. Menos mal que hay eso, aún con todas las deficiencias, y no otra cosa. Entonces, hay que seguir trabajando. Ésta es la realidad, y en todo caso, el mensaje sería, al haberles relatado una experiencia como la de IIRSA, simplemente tomar nota de que eso existe, de que este trabajo está ahí, y de que, a la hora de pensar en acciones futuras, apoyarse en plataformas que están allí y que se les puede suplementar en valor y en efectividad.

#### **2ª Ronda de Preguntas Público**

**Pregunta del público:** Una, sobre el tema de Mesoamérica, sobre Centroamérica y la coordinación de fondos, todo este tema financiero. ¿En qué medida se están coordinando todas las fuentes de esos...? O sea, tenemos, como has mencionado, todos los bancos centrales, el fondo español, ahora saldrá un fondo europeo, hay además una iniciativa mesoamericana, el PAECA. ¿Cómo está coordinado todo eso? ¿En el fondo No estamos creando demasiados instrumentos, estamos generando más institucionalidad o estamos deinstitutionalizando de alguna manera? Y en el caso de IIRSA, lo mismo. ¿En qué medida va a conseguir o se tiene interés en que el consejo de infraestructuras de UNASUR incorpore todos estos instrumentos financieros? Porque me da la impresión de que hasta ahora eran *ad hoc*. Cada proyecto, la manera de cómo se funcionaba o se financiaba, era un poco cada uno sobre la marcha, dependiendo de quién se incorporara o no. ¿Se va a seguir funcionando de esa manera? Y ya, finalmente, una pregunta muy concreta sobre el MERCOSUR y el futuro acuerdo con la Unión Europea, si es que se empieza a abrir. Uno de los candidatos a la Presidencia, la

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

próxima Presidencia, Serra, ha anunciado que piensa que en el futuro, si él es Presidente, va a abrir las negociaciones bilaterales con otros. ¿Es eso el final del MERCOSUR?. ¿Tiene sentido abrir unas negociaciones con la Unión Europea?

**Sr. Vicente Palacios.-** Te quería preguntar por el caso Venezuela, porque estábamos hablando de dos bloques, MERCOSUR que sirve para los asuntos más comerciales, etc. O sea, si Venezuela, tal y como está ahora el protocolo de Caracas, entra a partir de 2011 ya como miembro de pleno derecho, etc., al MERCOSUR, aparte de los problemas que esto podría incorporar en el Parlamento Europeo, puesto que está una cláusula política democrática que esto podría tener, a lo mejor, en algunos grupos parlamentarios, alguna barrera, ¿cómo influenciaría eso en el MERCOSUR, cómo lo ves o cómo se ve, por lo menos desde Argentina o Brasil? ¿Se ha pensado en ese escenario donde la presencia de Venezuela en MERCOSUR es más distorsionadora políticamente que integradora?

**Sr. Ricardo Carciofi.-**

Sobre el tema de los proyectos e IIRSA. Como decíamos antes, esto es un proceso donde cada país participa. No hay un elemento de supranacionalidad. El compromiso es la realización de los proyectos. Entonces, no es que se financian conforme van llegando. Al contrario, el país asume compromisos de los proyectos prioritarios. El principal problema no es éste, si bien ya hay una cartera de proyectos, uno podría decir... y de esos hay 31 proyectos prioritarios, uno puede pensar en una segunda ronda donde focaliza todavía en algunos más, diez, doce, lo que fuere, que eso probablemente esté discutiendo UNASUR. O sea, proyectos emblemáticos para la integración física. Ese es un tema. La dificultad no es tanto financiar eso. Si los proyectos tienen razonabilidad van a poder ser financiados. Donde es más difícil avanzar es en el tema de convergencia regulatoria. Ahí es, porque existe algún grado de coordinación. Entonces, cuando hablemos de seguridad vial, hablemos de calidad aeroportuaria, de puertos o de lo que fuere, y fijar estándares que harían pensar que le dan potencia a la región, eso es más difícil porque va por el lado del software y de la coordinación normativa.

## **SEMINARIO**

### **LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC**

#### **Sr. Pedro Caldentey.-**

La coordinación de fondos es todavía muy escasa. Está en la agenda, entre otras cosas porque todos hemos llegado a la conclusión de que no podemos estar financiando instrumentos distintos, porque vamos a conseguir que ninguno funcione y conviene que escojamos dos o tres, además de que luego se sigan haciendo proyectos y acciones en otros ámbitos, pero dos o tres que además permitan combinarse con inversión nacional, que permitan coordinarse con cooperación reembolsable, como por ejemplo los programas del proyecto Mesoamérica de la región y del BID. Estamos en eso, pero ahora es escasa, y en los próximos años no es inminente. Hay un proceso de apropiación, armonización y alineamiento en la región que todavía ha avanzado poco, y menos con el panorama político reciente, pero que está en marcha; pero hay un factor positivo en todo esto, y es que la región tiene sus instrumentos, y ahora es mucho menos dependiente de los proyectos que llevamos la cooperación. Lo que hay que hacer ha sido definido por la región en procesos que son suficientemente sólidos, y eso ayuda mucho, va a ayudar mucho a coordinar fondos. Hay condiciones para mejorar los instrumentos que hay, que por ahora no tienen salida, con iniciativas que además propician asociación de varios actores. A mí me parece una gran oportunidad.

#### **Sr. Facundo Nejamkis.-**

Con respecto al tema del candidato brasilero que plantea la regresión del MERCOSUR de unión aduanera a una zona de libre comercio, hay varias cosas. Primera, hay que diferenciar lo que se dice en una campaña electoral de lo que pasa después, cuando uno es Presidente, ¿verdad? Cuando uno habla en una campaña electoral habla a su público. Estará hablando para los industriales de San Pablo, no sé para quién está hablando Serra. Ustedes lo pueden... digo, no lo quiero decir yo públicamente, pero estará hablando en tono de campaña. Después, me parece que si hay un país en nuestra región que tiene más o menos claro lo que quiere hacer en términos de política exterior es Brasil, así que me imagino que... vamos, en el caso de que Brasil decidiese hacer un viraje del MERCOSUR o en su política exterior respecto del

## SEMINARIO

### LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC

MERCOSUR, se haría casi independientemente de quién fuese Gobierno, más allá de que, por supuesto, digamos, yo tengo mi corazoncito ahí y espero que gane hacia donde se inclina mi corazón; pero, independientemente de eso, me imagino que en el hipotético caso de que Serra triunfara y fuese el próximo Presidente de Brasil, discutiría su política exterior con su cancillería, y de ahí surgiría el nuevo rumbo o nueva dirección. No creo que Brasil o que Serra empezase su Gobierno con un giro de timón de 180 grados respecto de la política que viene desarrollando el Gobierno Lula hasta ahora, porque aparte es muy exitosa y muy admirada en la región y en el mundo, así que me parece que no sería conveniente. Debería potenciar eso, y entre otras cosas eso se potencia estabilizando esa política, no generando turbulencias. Pero no hay que dejar de prestar atención a que evidentemente, una cuestión que yo mencionaba, que hay una disputa política en torno a la integración regional en nuestra región, que no ocurre, o por lo menos no ocurría hasta hace poco en Europa, donde demócratas cristianos y conservadores y socialistas, o socialdemócratas, más o menos, coincidían o han coincidido durante un tiempo en un rumbo, en cuál debería ser el rumbo que tenía el proceso de integración. Hoy también es proceso de disputa eso. Bueno, en nuestra región me parece que nunca hubo acuerdo y que esa disputa está desde sus inicios, que eso se expresa en editoriales de los medios de comunicación.

Con respecto a Venezuela, a ver, esa valoración de que su presencia distorsiona más que beneficia es una valoración europea, no es del MERCOSUR. En el MERCOSUR hay un acuerdo de los gobiernos y de las mayorías parlamentarias, por lo menos de tres países que son casi el 98% o 99% del MERCOSUR en términos de su PBI, de que el ingreso es beneficioso. Por algo se decidió eso, y por algo se votó, y son los tres parlamentos. El único Parlamento que queda por votar esa decisión es el Parlamento paraguayo, que me imagino que eso, digamos, está entrampado en un conflicto político más interno que vinculado a la situación respecto de Venezuela. Te recuerdo que el MERCOSUR también tiene una cláusula democrática, y que hasta ahora ninguna misión de observación electoral que ha habido en las elecciones venezolanas ha planteado objeciones respecto al proceso democrático de Venezuela. Digamos, no me quiero meter en una discusión fina

## **SEMINARIO**

### **LA AGENDA SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-ALC**

respecto a Venezuela, porque no me corresponde a mí hacerlo; pero éste es el clima político en los países que quizá puede ser que cambie a futuro. Lo que eso genere como reacción en determinados sectores del Parlamento Europeo no lo podemos controlar nosotros; pero me parece que la decisión de incorporación de Venezuela excede al efecto que eso pueda tener en determinados sectores, que también me parece que utilizan a Venezuela, más allá de la valoración que uno tenga de ese proceso político, como instrumento de política y de disputa interna, de disputa política interna.