

LA COHESIÓN SOCIAL: EL RETO ACTUAL DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANOS

Cintia Díaz-Silveira Santos

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

1. Introducción

Ya desde las primeras reuniones de los funcionarios europeos, el debate sobre el significado de *cohesión social* ha sondeado las profundidades conceptuales del término. En numerosas ocasiones, los representantes de América Latina han afirmado que se trata de una expresión europea, impuesta en su región por los acuerdos y proyectos de cooperación al desarrollo. Lo cierto es que hasta ahora ni una región ni la otra han conseguido delimitar su significado.

Encontramos en la Cohesión Social complejidades, que destacan cuando la comparamos con la *inclusión social*, la *lucha contra la pobreza* o la *desigualdad*. Para mayor confusión, no hay un único modelo de cohesión social: a cada lado del atlántico existen diferentes alternativas y tantos tratamientos como Estados europeos y latinoamericanos juntos.

En este sentido, coincidimos plenamente con la explicación que ofreció M. HAKIM SIMÓN, en el *Foro de Alto nivel sobre la Agenda Social de la Integración Centroamericana y las relaciones UE/Centroamérica* de 2005. Según él, para la Unión Europea (en adelante, UE), la cohesión social resulta del “*motor del desarrollo económico que tira, a modo de polea, del desarrollo social*”; sin embargo, Para América Latina la cohesión social representa “*el combate contra la pobreza y las desigualdades económicas*”. Pero no sólo encontramos diferencias en el significado, sino en el *tratamiento y alcance* que se le concede en los instrumentos jurídicos regionales. Así, en la UE tan solo constituye una cuestión *transversal*, mientras que en América Latina es, sin lugar a dudas, una *prioridad*.

Una vez establecido el significado y alcance de la cohesión social -según las distintas regiones-, nos preguntamos: ¿qué nivel de política exterior de la UE es más efectivo –o *debería* serlo- para cooperar con la cohesión social latinoamericana? ¿Cuál

de los *cuatro niveles o escenarios* de relaciones Unión Europea-América Latina: el multilateral, el regional, el subregional o el bilateral?

En vista de los problemas para concluir la Ronda de Doha en el seno de la OMC, en el *nivel multilateral* no auguramos nuevas posibilidades de exportación de materias agrícolas. Si la próxima reunión de mayo, anunciada por el Comisario de Comercio de la UE, D. Peter Mandelson, no resulta exitosa –y dudamos que resulte-, habrá que esperar, con seguridad, un par de años más para su conclusión. La renovación de la Casa Blanca en el primer semestre de 2009 y de la Comisión europea en el segundo semestre puede suponer el reinicio de unas negociaciones ya de por sí demasiado prolongadas.

Por otro lado, el escenario de las *relaciones bilaterales* entre la UE y los Estados latinoamericanos es en la actualidad el nivel de la política de cooperación al desarrollo que más terreno pierde. Como la UE intenta que sus esfuerzos económicos y técnicos afecten a la mayor cantidad de población posible y las desigualdades sociales afectan a toda Latinoamérica, el nivel preferente de actuación de la UE es el *regional*. Y como la experiencia europea ha demostrado el éxito de los programas de cohesión social con base en el modelo de integración, es lógico que quiera exportar dicho modelo a través de una estrategia interregionalista, donde la cohesión social se persiga desde cada uno de los procesos de integración latinoamericanos: el Mercosur, la Comunidad Andina y Centroamérica.

Como consecuencia de dicha estrategia interregionalista, en mayo de 2004 tuvo lugar la *III Cumbre de Jefes de Estados y de Gobiernos de la Unión Europea y América Latina y el Caribe* en Guadalajara (México). Allí, la cohesión social recibió categoría prioritaria dentro de los trabajos birregionales de ambas regiones. Uno de los resultados más acertados –y esperados- de la Cumbre fue el *Programa EUROsociAL*, que comprende el intercambio de experiencias de la administración pública de los sectores de justicia, sanidad, educación, fiscalidad y empleo que contribuyan a la reducción de las desigualdades. Con dicho programa se reconoce la responsabilidad de los Estados y se pretende un aumento del gasto público y las inversiones sociales públicas, una mejora de las políticas fiscales y la redistribución de la renta, así como integrar estos objetivos en las estrategias nacionales y reducir el grado de dependencia externa.

La cohesión social como prioridad y objetivo eurolatinoamericano compartido se reafirmó en la *IV Cumbre ALCUE* de 2006, celebrada en Viena, si bien de manera deslucida, al compartir protagonismo con tantos otros temas. Del poco tiempo que se le dedicó, se lograron algunos resultados: la constitución de dos espacios con distintos miembros para la reflexión de las estrategias integradas de cohesión social, el desarrollo de programas de cooperación y la ejecución de dos políticas públicas de apoyo a la cohesión social: un *Foro de Alto Nivel UE-ALC* y un *Grupo de trabajo*. El *primero* reúne a la Comisión europea con ministros de ambos continentes, representantes de la sociedad civil y distintas organizaciones internacionales. El *segundo* supone reuniones de alto nivel técnico entre representantes de la Comisión europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

De cualquier modo, el principal instrumento que recoge el programa europeo para el apoyo a la cohesión social es el *Documento de Estrategia Regional* para América Latina durante el periodo 2007-2013, para el que se destinará € 556 millones. Tras delimitar sus tres objetivos para dicho periodo (cohesión social, integración regional y mejorar el conocimiento y la comprensión mutua), sitúa como la primera prioridad apoyar las políticas sociales de América Latina que refuercen la cohesión social a nivel regional, nacional y local. Pero está claro cuál de estos niveles administrativos prefiere la UE, cuando la segunda de sus prioridades para ALC se refiere al *apoyo de la integración regional*.

En este marco se encuentran las *relaciones interregionales* que la UE mantiene con los tres procesos de integración latinoamericanos principales: el *Mercosur*, la *Comunidad Andina de Naciones* (en adelante, CAN) y el *Sistema de Integración de Centroamérica* (en adelante, SICA). Y es en este nivel subregional donde sostenemos nuestro criterio sobre la mayor idoneidad de llevar a cabo los proyectos europeos para la cohesión social en un marco de integración. ¿Por qué? Por las posibilidades que dicho marco ofrece de *potenciar* los esfuerzos llevados a cabo técnica y financieramente. Al apoyar la promoción del comercio intraregional, el diálogo macroeconómico y las políticas regionales de formación contribuyen claramente a disminuir la pobreza y la exclusión social.

2. La cohesión social, ¿objetivo o instrumento de la asociación interregional?

En la nueva era del regionalismo abierto y como respuesta inmediata a la amenaza del ALCA, nace la *estrategia interregionalista* de la Unión Europea. Mediante la cual se ha llevado a cabo la negociación y posterior firma de diferentes acuerdos de cooperación y diálogo político con el Mercosur, la CAN y el SICA. Sin embargo, al comenzar el siglo XXI, quizás a causa de la llamada “fatiga europea de la cooperación”, dicha estrategia ha tomado un nuevo rumbo mediante los llamados *Acuerdos de Asociación*, con los que, a diferencia de los acuerdos de cooperación Norte-Sur en los que existía un receptor y un emisor, por fin se están negociando *acuerdos entre iguales*.

Una vez superados los retos de la conclusión de los *acuerdos* a nivel bilateral con México y Chile, la UE se encuentra sumergida en negociaciones plenas con el Mercosur, la CAN y el SICA. Entre los muchos *beneficios* que la Asociación conllevará para los mecanismos subregionales latinoamericanos, se fortalecerá su *presencia estratégica* en la comunidad internacional y, por lo tanto, su credibilidad internacional; la *experiencia europea* en la integración les ayudará a forjar un mercado común real, gracias al intercambio de información, la formación de personal técnico y el apoyo institucional y financiero; y, por último, mediante la exportación del modelo europeo de *estabilidad democrática y seguridad jurídica* se consolidará su proceso democrático.

De cualquier modo, con respecto a la problemática concreta sobre la cohesión social, la UE, si bien por el momento promueve iniciativas sociales de ámbito nacional y local (EUROsociAL, URB-AL, etc.), lo cierto es que su intención es apoyar a realizarlas en el marco de los procesos de integración, por motivo de su eficiencia y potencialidad. Así, y en virtud del *principio de subsidiariedad*, la UE se concentrará paulatinamente sólo en aquellas actividades que ofrezcan un valor añadido a escala regional.

2.1. La Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones y su Plan Integral de Desarrollo Social

Según informes elaborados por la Comisión Europea previos a su Programa de Estrategia Regional, la CAN presenta un enorme desequilibrio en la distribución de la riqueza, con uno de los índices de concentración de la renta más altos de América Latina. Casi la mitad de la población andina vive en la pobreza, y de esa mitad una cuarta parte es de origen indígena. Los problemas medioambientales agravan el problema; los servicios de protección social son inadecuados; la calidad de la educación, muy pobre; el desempleo y la inseguridad en el empleo, cada vez más elevados.

El lado positivo de la cuestión lo representa la gradual dedicación de la Comunidad Andina -que inicialmente se centraba en aspectos económicos- hacia los asuntos sociales, en su programa de trabajo en el marco de la integración económica andina. En 2004 la CAN señaló entre las prioridades de su “nuevo diseño estratégico” reforzar el *Programa Social* aparecido en 1995, que abarcaba ámbitos como la educación y la cultura, la sanidad, la ciencia y la tecnología, el desarrollo sostenible, incluido el medio ambiente, la prevención de catástrofes y la participación de la sociedad civil.

Tras la *Instrucción del XIII Consejo Presidencial Andino* de junio de 2001, se elaboró un *Plan integral de desarrollo social* (PIDS andino) con el que se estableció un programa de trabajo basado en la coordinación y participación de todas las administraciones concernientes al empleo, salud, educación, cultura, desarrollo rural y medio ambiente. De hecho, constituye uno de los primeros instrumentos jurídicos andinos que aborda la problemática indígena y de la mujer, como los sectores de la población más pobres y marginados de la región. Además, para poder abordar las disparidades regionales, la CAN ya ha anunciado que desea formular una *Estrategia andina sobre Desarrollo Territorial*, con vistas al desarrollo de las regiones andinas, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial.

Como respuesta a la importancia de los aspectos sociales en la agenda de la CAN, la adopción del PIDS por la UE, aunque todavía no constituye una estrategia

generalizada, constituye el primer compromiso político sólido para mejorar la gobernanza y promover la cohesión social en la región, con el aprovechamiento de las experiencias europeas, los planteamientos políticos integrados y estratégicos del desarrollo social, el enfoque europeo de la gobernanza dirigido hacia la asociación entre las administraciones públicas y la sociedad civil, y sus instrumentos financieros para la promoción de la cohesión social, los llamados Fondos estructurales.

De hecho, el PIDS ya emula el método abierto de coordinación aplicado por la UE en el ámbito social. El interés de la Comisión europea por este Plan y su potencial llevó a la intensa cooperación con la Secretaría General andina a lo largo del 2005. Como fruto reaparecieron los temas sociales en el diálogo político entre ambas regiones y la asistencia técnica para la aplicación del PIDS, y la consideración como *prioridad*, que la Comisión europea concede a la cohesión social en su Estrategia Regional para el periodo 2007-2013, para la cual se han destinado € 50 millones. Así pues, a la cooperación social programada hasta ahora de forma bilateral, se añade, con el nuevo tratamiento andino de la cohesión social y económica en la escala regional, una nueva dimensión en las actividades de cooperación de la UE.

Puesto que se desea otorga un valor añadido a escala regional de la CAN, las actividades de cooperación europea cubren la asistencia técnica a nivel político y/o proyectos de campo en los que participen, *como mínimo dos países andinos*. Dichos proyectos se centran en temas de alcance del PIDS o en estrategias de cohesión económica y social más desarrolladas, como la futura *Estrategia Andina para Desarrollo Territorial*. Por ello que los objetivos específicos de la Comisión europea para el periodo 2007-2013 sean:

- Fomentar el mayor desarrollo de una *estrategia «integral» andina de cohesión económica y social*, desarrollando un enfoque integral de la cohesión social y económica que abarque la reducción de la pobreza, la inclusión social, la igualdad y la generación de empleo.

- *Promover proyectos transnacionales y transfronterizos* para la mejora de la cohesión económica y social, estimulando así la cooperación y los contactos

transfronterizos y transnacionales en este sector entre los distintos países de la Comunidad Andina.

- Reforzar *sinergias positivas entre la cohesión social y la protección medio ambiental*, a través de la integración de la gestión de recursos naturales sostenibles en proyectos cuyo objetivo es la reducción de la pobreza.

- Reforzar la *capacidad institucional* de la Comunidad Andina, en especial de su Secretaría General.

Como vemos, la cohesión social, junto con la lucha contra las Drogas, se ha configurado como uno de los *diálogos especializados* entre la UE y CAN. Sin embargo, por el momento sólo constituye un objetivo más de los enumerados en el *artículo 6, letra d) del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación* firmado en Quito en 2003. Esperemos que el futuro *Acuerdo de Asociación* le dedique a la cohesión social toda la atención que se merece.

2.2. La falta de tratamiento de la cohesión social en las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur

Según el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) elaborado por Naciones Unidas en el 2003, del Mercosur, Argentina y Uruguay son los países mejor situados, con un 34 y 46 respectivamente; mientras que Brasil y Paraguay se sitúa un los puestos 63 y 88. Según los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), no obstante, casi todos los miembros del Mercosur han progresado en muchas áreas: el índice de mortalidad de los niños menores de cinco años ha descendido; los índices de alfabetización son generalmente altos en todos los países, excepto en Brasil, y el índice de escolarización en la enseñanza primaria también se incrementó.

Aunque los programas dirigidos a reducir la pobreza y la indigencia continuaron durante la crisis de 1999-2002, según la CEPAL, en estos años aconteció una caída dramática de los niveles de empleo y un aumento de la pobreza y de la exclusión social. Sin embargo, esperamos que los buenos índices de crecimiento económico registrados

durante 2003-2006 en Brasil, Argentina y Uruguay rindan frutos en un futuro próximo, en cuanto a la renta y la reducción del nivel de pobreza.

Frutos de estos datos son las prioridades que la Comisión europea tiene para el Mercosur en el presente periodo 2007-2013: i) apoyo a la institucionalización del Mercosur; ii) apoyo a la profundización del Mercosur y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, y; iii) realizar esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas. Como vemos, los óptimos niveles de crecimiento económico suponen que ninguna de las prioridades está directamente relacionada con la lucha contra la pobreza, sino en el apoyo a la integración del Mercosur.

Además, los países del Mercosur son algunos de los principales beneficiarios de la cooperación económica a través de los programas horizontales europeos para América Latina y, por lo tanto, de EUROsociAL. Se estima que durante el periodo 2002-2006 los países mercosureños recibieron más de € 200 millones como cooperación de la UE.

Es probable que, mediante el futuro *Acuerdo de Asociación con la UE*, el Mercosur reciba más apoyo para las más iniciativas concretas en torno a la cohesión social. Ambas partes han reconocido la importancia que el desarrollo social vaya de la mano del desarrollo económico, y de ahí que, con bastante probabilidad, el nuevo acuerdo contemple entre sus prioridades la creación de empleo y la mejora de la educación.

Según estudios estadísticos realizados en torno a las negociaciones para la asociación, el libre comercio entre la UE y el Mercosur sería beneficioso para el crecimiento del comercio y, por consiguiente, del empleo. La eliminación completa de las barreras arancelarias para el flujo de mercancías supondría, por ejemplo, un incremento de las exportaciones de Argentina a España de un 22,76% para los sectores del plástico, la madera, mobiliario, textil, metalurgia y transporte. En términos de empleo, en Argentina y Brasil se generarían cerca 494.000 y 160.000 empleos, respectivamente.

En todo caso, e independientemente de la firma de un Acuerdo de Asociación, es imprescindible que se mejore el desempeño económico en las distintas administraciones de los Estados del Mercosur, así como las posibilidades de acceso a los mercados para sus principales productos de exportación. Coincidimos con OSIMANI y PÉREZ ANTÓN en que, a pesar de todo, no existe una relación directa de estas políticas económicas y de mercado con la mejora automática de los índices de cohesión social. A la luz de los últimos fracasos, la política social del Mercosur sigue siendo una materia pendiente, por lo que esperamos que en un futuro próximo se asuman compromisos sociales importantes en la mejora de la cohesión social, al menos, por los gobiernos progresistas de Brasil y Argentina.

2.3. La cohesión social en las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica

Tras el decenio de los noventa en el que el desarrollo económico fue relativo, el crecimiento del PNB entre el 2000-2005, según informes de la Comisión europea, ha estado en torno a un 4,2%. Si bien se observa una ligera mejoría, lo cierto es que Centroamérica aún se sitúa por debajo de los índices generales para Latinoamérica, quizás por la mala gestión del capital de recursos naturales, la actual situación del mercado mundial y los desastres naturales que asolan la región.

En América Central las remesas superan a la inversión extranjera directa, su comercio depende excesivamente de los EEUU, y la evasión fiscal generalizada limita seriamente las posibilidades de inversión social para lograr la cohesión social. La distribución del ingreso per capita en América Central es muy desigual: en Nicaragua y Honduras no supera los \$ 1000, en Guatemala y el Salvador los \$ 2000, y en Costa Rica llega a más de \$ 4.500. Siguen teniendo serios problemas en el área de la educación, con una tasa de analfabetismo de un 27% en la población mayor de 15 años, especialmente las mujeres. Por último, el empleo afecta aproximadamente a un millón y medio de personas, lo que equivale al 8% de la fuerza laboral total, y a un 60% de los trabajos en la esfera de la economía sumergida.

Sin lugar a dudas, la persistencia de esta falta de cohesión social crea un círculo vicioso que conduce a la búsqueda de la supervivencia por medio de la migración, la criminalidad, la evasión fiscal, etc. Por ello, aplaudimos la reciente inclusión de Centroamérica en su *agenda social* de ciertas prioridades en el proceso de integración. Por el momento, se ha observado el aumento de la cobertura de seguridad social fronteriza para situaciones de emergencia, de campañas coordinadas para prevenir la propagación de enfermedades de transmisión vectorial. Igualmente, de los programas de seguridad alimentaria y educación de ámbito regional.

Dadas las diferencias económicas entre los distintos países centroamericanos, la UE ha *aprendido* que la sostenibilidad de su acción mejora cuando las acciones se adaptan específicamente a cada país de la subregión. Sin embargo, poco puede hacer la UE si Centroamérica no promueve por sí misma iniciativas para la cohesión social. Únicamente en el ámbito laboral, la SIECA dispone de un *Sistema Regional de Información laboral* y de un *Sistema de demandas y servicio de Capacitación para Mesoamérica*.

Así pues, de poco vale el temor centroamericano a que el Acuerdo de Asociación que en la actualidad se está negociando con la UE, sea un CAFTA-plus, si al igual que en el Mercosur, las políticas sociales aún están de mano de los gobiernos nacionales. Mientras los poderes políticos no depositen más confianza en su mecanismo de integración centroamericana, poco podrá hacer la Unión Europea al respecto. El problema estriba en que sabemos que las modificaciones institucionales son tan costosas como lentas.

3. Consideraciones finales

A la luz de todo lo anterior, qué duda cabe sobre la prioridad de la lucha contra las desigualdades sociales en las relaciones de la UE con el Mercosur, la Comunidad Andina y Centroamérica. No importa cómo llamemos a este *desafío europeo*, ni cuál sea su significado exacto, mientras se consiga que la cohesión social, lejos de quedarse en un mero objetivo general, ocupe el lugar que se merece en los próximos Acuerdos de Asociación. En este sentido, esperamos que se realicen compromisos concretos que garanticen la cooperación horizontal y su alineación con las necesidades de cada

subregión. Para ello, proponemos la inclusión de un *Programa Marco de Cooperación para la Cohesión Social* que encauce las estrategias, preferentemente, a nivel regional con cada uno de los procesos de integración latinoamericanos.

Con todo, debemos tener en cuenta que la UE es un *factor externo* que puede, como mucho, incentivar la cohesión social. Los futuros Acuerdos de Asociación pueden generar empleo, aumentar la exportación de los productos latinoamericanos y mejorar la capacitación de la Administración, pero no pasarán de una mera ayuda, a todas luces insuficiente para las necesidades reales de la población. La acción europea tan sólo puede proporcionar un *efecto multiplicador* de los resultados conseguidos por los propios Estados latinoamericanos. La efectividad de la ayuda económica y técnica tiene más que ver con la capacidad institucional de desarrollar proyectos efectivos por parte de los países o grupos de países receptores, que con la cuantía de la financiación europea.

Insistimos que la responsabilidad queda en mano de los Estados y sus administraciones públicas, que son quienes deben propiciar el comercio intra-regional, generar productos con mayor valor agregado, mejorar la gobernabilidad, sobre todo en cuestiones de justicia en la lucha contra la corrupción, y otorgar mayores recursos económicos a la educación, verdadera esperanza para la erradicación de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- CIENFUEGOS MATEO, MANUEL, *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, CIDOB edicions, Barcelona, noviembre de 2003.
- FAIRLIE REINOSO, ALA, “La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea”, en Freres, Ch. y Sanahuja, J. A., (Coords), *América Latina y la Unión Europea*, Barcelona, 2006, pp. 163-191.
- FUENTES, ALFREDO, “Contexto y perspectivas de la relación CAN/UE”, en *Las relaciones eurolatinoamericanas: De la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima*, CELARE, Santiago de Chile, Diciembre 2006, pp. 49-70.
- FORO UNIÓN EUROPEA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, *Conclusiones y Recomendaciones*, Santiago de Chile, 23-25 de septiembre de 2007.
- FORO SOCIEDAD CIVIL CENTROAMÉRICA-EUROPA, *Propuestas para la negociación del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, desde la Sociedad Civil Centroamericana*, Tegucigalpa, marzo de 2007.
- IMENDÍA, CARLOS A., “El Foro de Alto Nivel sobre la Agenda Social de la Integración Centroamericana y las relaciones UE/Centroamérica. Una crónica.”, en *Revista de Fomento Social* nº 243, Vol. 61, Córdoba, julio-septiembre 2006.
- LOPEZ, HUGO y MORALES, JOSE ANTONIO, “Centroamérica y la Unión Europea: en busca de un nuevo modelo de asociación”, en Freres, Ch. y Sanahuja, J. A., (Coords), *América Latina y la Unión Europea*, Barcelona, 2006, pp.131-160.
- RUESGA, SANTOS, CARRERA, JORGE, CUNHA, ANDRÉ, GARCÍA DE LA CRUZ, JOSE MANUEL, NAGAMINE, ROGERIO Y DA SILVA BICHARA, JULIMAR, *Análisis del Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio entre la UE-Mercosur sobre el Mercado de Trabajo de España, Argentina y Brasil*, Economics Analisis Working Papers, Vol. 2, Nº 7, mayo de 2003, La Coruña.
- OSIMANI, ROSA Y PÉREZ ANTÓN, ROMEO, “El desafío de la asociación: la Unión Europea y el Mercosur”, en Freres, Ch. y Sanahuja, J. A., (Coords), *América Latina y la Unión Europea*, Barcelona, 2006, pp.213- 241.