AMERICA LATINA-UNION EUROPEA - Bruselas y la cohesión social latinoamericana y caribeña (por Juan Carlos Bossio Rotondo, OBREAL EULARO)

Lunes 19 de junio de 2006, puesto en línea por Dial

18/05/2006 - OBREAL EULARO - Las conclusiones y las recomendaciones de la Conferencia de Alto nivel « Promoción de la cohesión social : las experiencias de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC) », realizada en Bruselas, los días 27-28 de marzo de 2006, serán tomadas en cuenta en la Declaración de la Cuarta Cumbre de Viena, y en el plan de acción que se adopte en ésta [1]. Su importancia es indudable y por ello analizamos en este artículo sus alcances y sus limitaciones. En las declaraciones europeo-latinoamericanas, caribeñas, el concepto de cohesión social aparece por vez primera en aquella adoptada en mayo de 2004 en Guadalajara. Fue instituido, en el plano internacional, en la Cumbre Social de Copenhague, en 1995. Sin embargo, no fue mencionado en la Cumbre Social de Ginebra, realizada cinco años después en seguimiento de aquella, pero ha sido ampliamente utilizado en posteriores informes de Naciones Unidas, en particular en su reciente estudio de la Situación Social en el Mundo. Es muy loable que en un mundo dominado por la inequidad y la lógica de mercado, se subraye el papel del consenso de los diversos colectivos y de las personas; y, muy en particular, cómo alcanzarlo combatiendo a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. En Guadalajara se acordó integrar ese objetivo en las estrategias nacionales y las políticas de desarrollo [2], y otorgarle un lugar destacado en las relaciones entre nuestras dos regiones. En esta perspectiva, las relaciones de ALC con la UE serían muy distintas de aquellas que tenemos con EEUU, las cuales se centran fundamentalmente en el comercio y las inversiones.

¿ Asociación estratégica ?

Habría que evitar, sin embargo, las fórmulas simplemente bien intencionadas o retóricas. Se impone, por el contrario, el empleo de términos precisos, así como claridad en los compromisos perseguidos o alcanzados. A este propósito ¿Qué enuncia, e implica, el desarrollo de una « asociación estratégica biregional », buscado por la UE y ALC, según la declaración adoptada en junio de 1999 en la Cumbre de Janeiro, dicho sea la primera del género? La expresión ha sido repetida luego en las posteriores cumbres, así como en declaraciones de menor rango y en numerosos documentos de los gobiernos y de las organizaciones de nuestras dos regiones. Sin plantearse, al parecer, tales interrogantes, y menos aún, sin verificar si la asociación estratégica mencionada existe realmente, los participantes en la reunión de Bruselas subrayaron la decisión de sus gobiernos y de sus organizaciones, de fortalecerla. En la inauguración del evento, la Sra. Benita Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores de la UE, fue más circunstancial : « estamos ante una oportunidad crucial para revitalizar la asociación estratégica de la Unión Europea con América latina », señaló. No precisó, sin embargo, la especificidad de tales relaciones, qué es lo que faculta a calificarla en los términos empleados.

Los argumentos a favor de una tal asociación son numerosos, a pesar del grave trauma histórico de la colonización, el cual contribuye al mismo tiempo, sin embargo, a postular esa relación. Hemos sido educados en la religión del perdón. Asimismo, estos últimos años la UE ha contribuido significativamente al retorno y la consolidación de la democracia en nuestros países, y las relaciones económicas, políticas y culturales con ella representan, ante el imperio norteamericano, unas opciones que deben ser definidas, desarrolladas. En el ámbito de la cohesión social, la calidad de la inversión juega un papel importante. Ante el abuso del nacional o el estadounidense, muchas veces se ha pensado que el inversionista europeo

se comportaría de manera diferente, conforme a su legislación, y de manera especial del modelo ambiental y social adoptado al interior de sus fronteras. Sin embargo, después de Río, e incluso antes, la inversión europea ha mostrado su cobre. Ha cometido numerosos abusos e ilícitos de diversa índole y gravedad, incluidos actos de corrupción. Estos hechos deben ser considerados cuando se subraya que la UE es la principal fuente de inversión extranjera directa en ALC. No es el único campo sembrado de contradicciones. Lo subrayamos asimismo por la importancia que otorga a la promoción de la inversión europea, el documento que renovó, en diciembre pasado, la estrategia de la UE respecto ALC [3]. Por cierto, habría que preguntarse en otro momento por el contenido y el alcance de una asociación estratégica entre nuestras dos regiones, dadas, por una parte, la indefinición y las dificultades económicas y políticas actuales de la UE; y, por otra parte, la segmentación de ALC por los acuerdos comerciales que 12 [4] de los 18 países latinoamericanos han suscrito o negocian con EEUU, así como las disensiones aparecidas en la integración sudamericana. Conjuntamente con la escasa solidaridad de la UE con ALC en temas trascendentes, explican el escaso avance de las negociaciones biregionales.

Lisboa ¿Ejemplo válido?

En Bruselas se discutió un documento de base preparado por la Comunidad Europea (CE), el cual revisa en términos oficiales las experiencias de las dos regiones en el ámbito de la cohesión social [5]. Bien estructurado, su destino y algunas de sus afirmaciones suscitan sin embargo serias reservas. Por una parte, tiene como finalidad ser aplicado en nuestra región. Europa aparece como paradigma, y no como materia de análisis igualmente, con sus alcances y sus limitaciones. Quien sigue de cerca la situación europea, en particular aquellas francesa e italiana, se extrañará sin duda del optimismo de la CE. Por otra parte, no se presentan, ni son evaluadas, las políticas y las acciones llevadas a cabo con la finalidad de promover la Declaración de Guadalajara, cuando menos en lo relativo a cohesión social. Finalmente, se acepta en demasía la versión, de los gobiernos centrales y de los organismos regionales latinoamericanas y caribeñas, de nuestras políticas y de nuestras instituciones. La realidad es bastante menos optimista, dramática frecuentemente.

Las conclusiones y recomendaciones adoptadas en la reunión se basan en buena medida en dicho documento, el cual ha sido matizado durante la discusión, en particular subrayando las perspectivas del « desarrollo mutuamente enriquecedor de la cooperación » entre nuestras dos regiones. Sin embargo, el alcance de esta sugerencia disminuye al proponerse en el apartado siguiente, a propósito del combate a la desigualdad social y la reducción regional de las asimetrías, no una reflexión conjunta, sincera y profunda, y posteriores acuerdos y programas de acción concertados, que nos favorezcan mutuamente, como se pretende líneas antes, sino simple y llanamente el ejemplo europeo en materia de crecimiento económico y empleo. En concreto, la llamada Estrategia de Lisboa, establecida por la Unión Europea en esa ciudad en marzo del 2000. La cual no sólo es muy difícilmente aplicable en regiones cuyas economías son muy distintas de las europeas, y donde la búsqueda de alternativas al neoliberalismo es creciente, sino que no ha mostrado aún ser viable plena e incluso parcialmente, a pesar de haber transcurrido más de seis de los once años durante los cuales será implementada. En noviembre de 2004 el Consejo Europeo mostró que el crecimiento de la economía, de la productividad y del empleo de la Unión Europea ha sido escaso, y que sus inversiones en investigación y desarrollo continuaban siendo insuficientes, a pesar de la mencionada estrategia. Su relanzamiento, en febrero del año pasado, es ante todo una exhortación a la voluntad de las partes para que contribuyan a su éxito, hecha con tan escasa convicción que deja de lado la gran mayoría de sus objetivos cifrados. Estas peripecias no son mencionadas.

Tres proposiciones

No obstante, las mencionadas conclusiones y recomendaciones comprenden principios y sugerencias de gran importancia. Una de las propuestas de mayor alcance subraya los papeles, para el desarrollo sustentable, de las instituciones democráticas, así como de gobiernos transparentes, responsables, que susciten confianza en la ciudadanía . Sería errado, sin embargo, limitarla a las fronteras nacionales. En un mundo globalizado, estos sanos principios deben ser planteados en el ámbito internacional, actualmente seriamente distorsionado por una parte, por la hegemonía norteamericana y sus exacciones; y por otra parte, por la respuesta integrista a éstas, que muchas veces es suicida, victimaria, y por tanto inhumana.

Un llamado al multilateralismo, a la reforma de las instituciones encargadas de asegurarlo, en particular de las Naciones Unidas, y a la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos nacionales o internacionales, debería completar el mencionado enunciado. Haría particularmente fructífera la cooperación entre nuestras dos regiones.

Se señala asimismo la importancia de la integración regional, como complemento de las políticas nacionales, en la cohesión social. Habría que precisar sus dos acepciones. Puede postularse entre países de una misma región, opción que la UE ha apoyado en ALC; o entre regiones de los países que se integran, que es aquella subrayada en las conclusiones y recomendaciones, al hacerse referencia a los fondos estructurales europeos. Ambas son importantes. Aunque, así por ejemplo, el comercio al interior de la Comunidad Andina de Naciones es limitado, su contenido industrial es mayor que aquel realizado fuera de ésta por sus miembros, y por esta razón genera en mayor medida empleo de calidad y abre mayores perspectivas a la cooperación industrial y científica y tecnológica entre los países que la conforman. El segundo ámbito no ha sido desarrollado prácticamente en ALC, más allá de los esfuerzos de integración fronteriza realizados. La experiencia europea es igualmente importante por haber institucionalizado el principio de subsidiariedad, el cual favorece la descentralización a diferentes niveles, y contribuye consecuentemente a la democratización y la cohesión social. Al parecer no fue discutido en Bruselas. A nuestro conocimiento tampoco fue abordada la posibilidad que la UE contribuya a la constitución de fondos estructurales latinoamericanos y caribeños. La condonación de deuda pública, y la implementación del Protocolo de Kyoto, pueden jugar papeles de primer orden en el desarrollo de las regiones más atrasadas de ALC, así como de la protección de su biodiversidad, y del cambio climático; y, en consecuencia, de la cohesión social. Señalemos asimismo que estos temas son muy importantes para el tratamiento de la cuestión étnica, la cual es fundamental en nuestra región.

Destaca igualmente la propuesta de promover pactos sociales, basados en los principios de justicia e igualdad de acceso a los derechos y oportunidades, y en el diálogo y la cooperación entre los actores sociales, con la finalidad de favorecer la participación social y la protección de los ciudadanos. Es muy sugerente. Varias inquietudes surgen al respecto sin embargo. En primer lugar, cabe preguntarse por el entorno institucional necesario. En ALC se ha debatido ampliamente sobre la necesidad de otorgar carácter constitucional a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La generalización de este principio permitiría que la discusión de los mencionados pactos parta de niveles mínimos indispensables, y que no se tenga como objetivo único y deleznable, el alcanzar tales niveles simplemente. Asimismo, aunque el diálogo y la cooperación fortalecen generalmente a los actores, su éxito depende la mayor de las veces del fortalecimiento e incluso del reconocimiento de aquellos más débiles, desorganizados o escasamente estructurados. Esto es particularmente evidente en los casos de las poblaciones indígenas, los miembros de otras minorías étnicas postergadas, los incapacitados, las personas de edad, los inmigrantes, y, en general, la mujer. Finalmente, el incumplimiento de la legislación social es amplio. De poco valdría promover pactos sociales que no sean exigibles, y que puedan ser quebrados a antojo, por abuso del fuerte, o desesperación del débil. Los convenios fundamentales en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo, han sido ampliamente ratificados en ALC. Sin embargo, la mayor parte de los trabajadores no goza de manera efectiva, o no tiene posibilidad de ejercer los derechos correspondientes. En tales circunstancias, el conflicto social es ineludible.

Colaboración europea

Un amplio apartado es dedicado a la cooperación de la UE con ALC en diferentes ámbitos. Aunque la experiencia regional en los campos que se señalan por lo general es deficitaria, las enseñanzas de las actividades a desarrollar, podrían beneficiar igualmente a la UE, en particular a sus nuevos miembros. En esos ámbitos se plantea, en primer lugar, consideraciones generales, en relación con el enfoque a promover con miras a la erradicación de la pobreza y de la exclusión social. En nuestra opinión, es discutible que se centre únicamente en la familia, como se pretende, en particular cuando otras instituciones juegan papeles importantes, como es el caso de la comunidad (sea ésta campesina, nativa, o urbana), o de las redes de relaciones sociales. Se postula luego la ampliación y la modernización de los sistemas de protección social, lo cual es muy encomiable. No obstante, el párrafo relativo a su

financiamiento debería ser más preciso. ¿Sugiere, acaso, substituir plenamente su modalidad actual, basada en la contribución de las empresas y los derecho-habientes, por su financiamiento mediante políticas fiscales? Por otro lado, no se hace referencia a temas importantes : la generalización y la cobertura adecuada necesarias del seguro de desempleo, incluso cuando éste obedece a razones técnicas, así como del seguro de riesgos del trabajo, y la protección de los créditos laborales. Los subrayo, teniendo en cuenta la persistencia de tasas elevadas de desempleo y subempleo, en circunstancias que las economías crecen rápidamente, así como el agravamiento, por la globalización, de diversos riesgos.

Se señala a continuación la posible colaboración de la UE en materia de creación de empleo de calidad, digno, decente según la terminología adoptada por la OIT. Se subraya, a este propósito, el papel del combate al desempleo y la incorporación de las actividades informales en los llamados sectores formales de las economías. Lamentablemente la propuesta no fue desarrollada en la reunión, pensando probablemente en las virtudes hasta el momento bastante inciertas de la Estrategia de Lisboa. La UE tiene serias dificultades para enfrentar el desempleo, pero éste es mayor en ALC : 9.3 % , contra 8.7% en la UE si se consideran sus 25 países, 7.9% si toman en cuenta sus precedentes 15 países. Asimismo, en nuestra región el subempleo es particularmente elevado. Ambos serían varios puntos más altos de no mediar la emigración, en especial a los países industrializados. Aunque aquella a la UE es bastante menor que la dirigida a EEUU, en la actualidad es muy importante, al menos por tres razones. En primer lugar, compensa parcialmente el cierre relativo de las fronteras norteamericanas y la represión de sus autoridades a la inmigración irregular. En segundo lugar, ofrece posibilidades de integración social a mediano e incluso a corto plazo, en particular a técnicos medios y a micro empresarios y pequeños empresarios potenciales. En tercer lugar, en España y en Italia han tenido lugar amplios procesos de regularización. El cierre de las fronteras de la UE a los trabajadores no calificados y semi-calificados de nuestra región repercutiría negativamente sin duda en sus niveles de empleo. Por su parte, la política de "inmigración elegida" que está siendo implementada por varios países de la UE, al instar de EEUU, contribuirá al drenaje de nuestros de profesionales y a la pérdida de parte significativa de nuestras posibilidades de mejoramiento científico y tecnológico y de competitividad. El tema migratorio debe ser ampliamente discutido por nuestras dos regiones. No fue abordado en Bruselas, sin embargo, a pesar de su importancia para la cohesión social. La emigración no solo disminuye la presión sobre el empleo y contribuye por esta vía a sostener en alguna medida los salarios y los ingresos. Aunque las remesas de quien emigra se destinan a colectivos específicos, y no tienen un impacto global considerable en el consumo y la inversión de los países de nuestra región, su contribución al presupuesto familiar y al funcionamiento de las micro y pequeñas empresas de quienes las perciben, es significativo.

Por otro lado, esta propuesta emplea términos muy generales. La informalidad generalmente es señalada en relación con las actividades urbanas. No obstante, también es importante en las áreas rurales, en las que se confrontan, asimismo, graves problemas de acceso a la propiedad de la tierra, y de viabilidad de la pequeña parcela campesina y la producción artesanal. Precisarlo, contribuiría a buscar opciones específicas para los colectivos que son afectados en mayor medida por la pobreza. Igualmente habría que evitar esquemas dicotómicos que atribuyen a uno de sus polos, virtudes inciertas o inexistentes. El empleo en el llamado sector formal muchas veces es precario y sus trabajadores no gozan de derechos fundamentales. La sub-contratación de producción y de mano de obra está ampliamente difundida incluso en el Estado. Algunos indicadores son elocuentes. Entre la mitad y las dos terceras partes de la fuerza de trabajo de las grandes empresas mineras peruanas, cuya intensidad de capital es muy elevada y su tecnología la más avanzada del país, no es de planta, sino sub-contratada por terceros.

Probablemente las propuestas de cooperación tomarán en cuenta en mayor medida los problemas y las opciones existentes para superarlos, conforme avance el diálogo entre nuestras regiones y se integre en éste a otros sectores y actores. Una de ellas postula con justa razón el desarrollo de la educación y del capital humano durante todo el ciclo de vida. Quien ingresa al mercado laboral tiene grandes dificultades para continuar calificándose fuera del puesto de trabajo. Asimismo, los ciclos de vida y laboral tienden a diferenciarse de manera creciente debido al desempleo y sobre todo a la rotación involuntaria de empleo, que puede ser elevada y comprender períodos al margen de las especialidades en que el trabajador ha sido formado. En tales casos, el riesgo de descalificación es evidente. Los despidos masivos por privatización, cambio de propietario, fusión o cierra de la empresa también son frecuentes y en tales casos

los períodos de desocupación o informalidad pueden ser prolongados. La propuesta enunciada debería comprender, en consecuencia, políticas específicas de formación profesional permanente, incluso durante los períodos señalados. Tendrían pocas posibilidades de éxito sin el necesario financiamiento y sin las políticas económicas que permitan crear empleos de calidad y mantener en lo posible los existentes. En suma, estrategias de transformación productiva consistentes, cuya adopción presupone cambios políticos trascendentes. La cohesión social difícilmente será alcanzada al margen de tales transformaciones y cambios. El tema no ha sido abordado. Probablemente no era el lugar pero su discusión no puede ser soslayada.

Omisiones

Según las conclusiones y recomendaciones, el más efectivo enfoque para reducir la desigualdad social y reducir las asimetrías regionales es la combinación de la competitividad económica y el desarrollo social. Esta opción excluye, de toda evidencia, la promoción de la primera mediante la degradación de las condiciones sociales, en particular laborales, y desde este punto de vista es muy positiva. Lo sería en mayor medida de subrayarse el papel de la innovación, y consecuentemente de la investigación científica y tecnológica, en la competitividad. En nuestra opinión las políticas en estos campos deberían priorizar igualmente el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo. Su impacto en la productividad y la competitividad, así como su contribución a la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, serían significativos. La fuerza de trabajo y las poblaciones se degradan, a pesar de indicadores macroeconómicos que pueden indicar lo contrario, con condiciones de vida que perjudican la salud y el bienestar, y con la profusión de accidentes y muertes profesionales.

Asimismo, llama la atención la exclusión, en el debate, de la protección y el mejoramiento del medio ambiente en tanto que objetivo e instrumento de las políticas de cohesión social [6].

Es uno de los campos en los cuales la experiencia y la cooperación de la UE sería muy valiosa para ALC. Nuestro medio ambiente es particularmente afectado por el cambio climático, por las inversiones y por la urbanización. La agricultura intensiva y muy en particular la explotación de recursos no renovables a gran escala (que son dos de los ejes principales de la inserción de ALC en la economía internacional), por ejemplo, ocasionan generalmente grave daño ambiental y al mismo tiempo perjudican la salud de los trabajadores y de las poblaciones expuestas. Estudios realizados periódicamente por el Instituto de Geografía, Estadísticas e Informatica de México señalan que este país pierde anualmente entre 10% y 12% del PIB debido a la degradación ambiental. Es un indicador muy inquietante y probablemente generalizable en la región. El documento de base discutido en la reunión había considerado su importancia y subrayado aquella que le otorga el proyecto de Constitución europea. Recordemos asimismo que el Consejo Europeo de Goteborg, de junio de 2001, señaló el carácter prioritario del desarrollo durable, y corrigió en este sentido la Estrategia de Lisboa. Extrañamente, desaparece en las conclusiones y las recomendaciones de la reunión [7]. Dicho sea, el principio de precaución, adoptada por buena parte de las constituciones europeas, debería ser discutido e interiorizado en nuestros países, e introducido luego en nuestras legislaciones fundamentales.

---

http://www.obreal.unibo.it/Press.aspx?IdPress=202

Esta nota de Juan Carlos Bossio Rotondo ha sido incluída en el/los newsletter/s:

OBREAL/EULARO Newsletter Nº26 - 31 de mayo de 2006.

Notas

[1] En la Cumbre de Viena, a realizarse los días 11 a 13 de mayo, los Presidentes y Jefes de Gobierno

de la UE y ALC analizarán 12 temas. La cohesión social será abordada en el marco de la discusión sobre la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión. La mayor parte de los otros 11 están directamente vinculados a la cohesión social. Las conclusiones y recomendaciones que comentamos no los integran o desarrollan debidamente, incluso omiten temas importantes.

[2] En la UE existe una política de cohesión económica y social y el concepto figura en el Acta Única de 1986 y en el Capítulo III del proyecto de Constitución Europea.

[3] Véase sobre el particular : Comisión Europea : « Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina », Luxemburgo, enero 2006. Este documento plantea otros problemas importantes, en particular en relación con las exigencias a ALC en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

[4] A los cuales podrían agregarse eventualmente otros dos.

[5] European Commission : « High Level Conference : Promoting Social Cohesion: The European Union (EU)-Latin American and Caribean (LAC) Experiences », Brussels, 27-28 march 2006. Background Paper.

[6] También llama la atención que no se haya discutido el papel de la militarización de nuestras sociedades en la cohesión social. Uno nuestros flagelos es la compra de armas, en cuya venta la presencia europea es creciente. Sin embargo, el tema del desarme había sido abordado en Guadalajara.

[7] En éstas se subraya el entorno económico favorable que precisan las pequeñas y medianas empresas, más no aquel ecológico.