

Working Papers del Instituto de
Estudios de la Integración
Europea



“COHESIÓN SOCIAL”



Por:

Stephan Sberro

Febrero 2005

Cohesión social¹

Por Stephan Sberro
Co-director Europeo del IEIE

En marzo de 2003, bajo la presidencia griega del Consejo de Ministros, en una reunión de alto nivel celebrada en Vuliagmeni, cerca de Atenas, el comisario europeo encargado de las Relaciones Exteriores, Chris Patten, anunció que para él el tema central de la Cumbre sería la cohesión social. Tomando en cuenta que la Comisión es, desde el punto de vista organizativo, uno de los líderes de esta Cumbre, el tema de la cohesión social ciertamente estará en el centro de los debates en México. En teoría, la Comisión ni hubiera podido encontrar un tema más relevante. Según los informes del Banco Mundial, América Latina es el continente más desigual del mundo, y esta desigualdad aumentó en los últimos treinta años y en particular en los últimos diez años. Ni la liberalización económica, ni siquiera el crecimiento económico pudo resolver esta situación.

Se trata de un tema central para las dos regiones; sin embargo, antes que nada habría que armonizar lo que entienden por cohesión social tanto la UE como AL y C. En Europa, la cohesión social es importante por dos razones: Primero, es considerada uno de los elementos clave de las sociedades europeas contemporáneas; la preocupación por la cohesión social es, a la vez, lo que identifica a los europeos y les distingue de los otros proyectos de sociedad. En segundo lugar, la cohesión social, no sólo dentro de los Estados miembros, sino también entre ellos es una garantía del éxito de la experiencia integracionista europea. En realidad es en este segundo ámbito que la UE tuvo y tiene la acción más destacada. El éxito de la integración de Portugal, Grecia, España y, sobre todo, Irlanda, que pasaron de ser países muy pobres a alcanzar los niveles de desarrollo de sus socios, y el trato diferencial a las regiones más periféricas de la UE justifican y consolidan el proyecto europeo. Esta cohesión social seguirá siendo todavía más

¹ Ponencia presentada el martes 16 de noviembre de 2004 en el Colegio de México durante el seminario “Diálogo Social México-Unión Europea.”

importante con la adhesión de diez nuevos miembros. A partir de junio de 2004, en la UE de 25 miembros, las regiones más prósperas serán diez veces más ricas que las más pobres.

La perspectiva latinoamericana es distinta, ya que el problema es a la vez más apremiante, pero también se le considera exclusivamente del ámbito interno. América Latina es la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso. Un tercio de su población vive en la pobreza o la extrema pobreza. El problema se agudiza por el hecho de que esta pobreza afecta sobre todo al sector rural y a algunas poblaciones por sus características étnicas o raciales. La gravedad del problema, la liberalización económica basada en el “Consenso de Washington” y el carácter incipiente de la integración regional hacen que el problema de la desigualdad social sea esencialmente considerado como un problema interno. Mientras el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional siguen vigilando el respeto de este compromiso y en particular una gestión sana de las finanzas públicas y el adelgazamiento y casi desaparición del Estado de la economía, parece que la Comisión Europea, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está preparada para asumir la responsabilidad de atender algunos de los efectos negativos de ciertas políticas macroeconómicas sobre las capas más desprotegidas de la población. Este compromiso de las dos instituciones, asumido en la Cumbre de Madrid y reiterado en junio de 2003 en Bruselas durante un seminario titulado “Cohesión Social en América y el Caribe”, es muy importante. Podría ayudar a que la liberalización económica y la cohesión social no sean objetivos opuestos, sino paralelos.

México fue uno de los líderes de esta nueva visión durante la Cumbre de Monterrey sobre el financiamiento del desarrollo. Es el país que con Chile, Costa Rica y Uruguay posee las políticas de cohesión social más avanzadas en América Latina. La UE tiene una experiencia amplia en este ámbito. Con el beneplácito del BM y del FMI asumió un compromiso similar para los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP). La experiencia de los países ACP podría servir de referencia para

llegar a avances concretos sobre la cohesión social durante la Cumbre de México de 2004.

En primer lugar, la relación UE-ACP es mucho más estructurada que la relación con América Latina. Existe una asamblea parlamentaria conjunta y un secretariado permanente en Bruselas. Además, abarca muchos más ámbitos como el desarrollo industrial. Pero sobre todo la UE dedicará 13,500 millones de euros para el desarrollo de los países ACP a los cuales se pueden agregar 9,900 millones de los remanentes de los fondos anteriores y 1,700 millones de euros más provenientes de recursos propios del Banco Europeo de Inversiones. En comparación, la Comisión Europea y el BID se comprometieron a dedicar 30 millones de euros cada uno para fomentar la cohesión social en América Latina a través de acciones de intercambio de experiencias y de promoción de buenas prácticas entre ambas regiones en el ámbito social.

Los problemas

Abordar el tema de la cohesión social entre las dos regiones es muy complejo por varias razones:

- No existe realmente una competencia institucional para tratar estos temas en el interior de estas dos regiones. Rápidamente se podrían encontrar las discusiones empantanadas en un problema de gobernancia². En ambas regiones, el diálogo político y las cuestiones de cohesión sociales permanecen intergubernamentales, o sea sometidas a un consenso. Un consenso de 50 países es difícil de encontrar. En el caso europeo, los temas de cooperación pueden estar discutidos al nivel común pero queda de saber si será considerado como exclusivamente de cooperación.

² Ver por ejemplo Ramon Torrent “La cooperación subnacional como instrumento de transferencia de las mejoras prácticas y know how” en el seminario Europa y América latina en la economía global: como intensificar sus relaciones económicas?” Università Bocconi 15 y 16 de enero 2003

- se puede muy rápidamente caer en las declaraciones abstractas. En las reuniones anteriores hubo una identificación de áreas de cooperación en temas tan diversos y complejos de la nueva agenda internacional como la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente o la equidad de género. También se tiene la ambición de crear un espacio común en materia de educación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Algunos pasos concretos se han realizados en todos estos ámbitos; el apoyo al plan pueblo Panamá, y su mecanismo de coordinación y cooperación con la UE³.
- Necesita de un compromiso financiero, como lo demuestra la experiencia europea.

Para evitar de dejar el tema demasiado abstracto, los europeos mencionarán sin lugar a dudas la reforma fiscal. Esta sin dudas permite alcanzar la cohesión social sin forzosamente implicar agregar fondos adicionales. Sin embargo aquí también existen dificultades:

- los países latinoamericanos están muy conscientes de la necesidad de tal reforma. Sin embargo pocos de ellos han logrado avanzar. Hasta la crisis parlamentaria de diciembre 2003, México estaba a la vanguardia de estos cambios fiscales. Su experiencia demuestra también la dificultad de implementarlas con la mejor voluntad posible. Más allá de lo doloroso que es aplicar una reforma fiscal para los sectores más afectados, hay que tomar en cuenta que en el caso latinoamericano, los sectores más afectados son precisamente los sectores que deben de tomar la decisión del cambio, las elites políticas y económicas.
- Con que competencia o qué derecho, los europeos pueden ir más allá que fomentar y animar unas reformas fiscales que de todas formas están en la agenda de los países latinoamericanos, máxime si no proponen una ayuda técnica sustancial.

³ Ver Francisca Méndez “La Unión Europea y América Latina y el Caribe hacia la promoción del desarrollo sostenible: propuestas de cooperación birregional” en el seminario Europa y América Latina en la economía global: como intensificar sus relaciones económicas?” Universidad Bocconi 15 y 16 de enero 2003.

Unas propuestas

Así habría que encontrar formas concretas en la cual Europa podría realmente contribuir a la cohesión social, sin los problemas de fondo y concretos mencionados anteriormente.

Una de estas formas sería relacionar la cohesión social con otros temas en los cuales la UE puede participar concretamente, utilizando su propia experiencia exitosa sin presionar para reformas internas que podrían herir la susceptibilidades “soberanistas” de los países latinoamericanos. Se propondrán aquí dos líneas de reflexión, la integración regional y la educación.

La UE es el único ejemplo de integración regional que haya fomentado la cohesión social.

Queda de ver sin embargo en qué medida el ejemplo europeo se puede aplicar a América Latina, y como por ejemplo, los países del conjunto podrían apoyar con fondos a las regiones más pobres tomando en cuenta que todos los países latinoamericano, incluidos los más ricos son países en vía de desarrollo. “Cuando hoy día en América Latina se habla de políticas de cohesión, a menudo se piensa solamente en la necesidad de una transferencia de recursos desde los Estados Unidos o desde Europa a la región. Sin querer cuestionar tales demandas, hay que admitir que la adopción de políticas de cohesión debería significar más: Requeriría mucho más solidaridad entre los países de la región⁴” Aquí es dudoso que México o Chile estén preparados en financiar el desarrollo de región pobres en Paraguay o Ecuador con su presupuesto como funciona en la UE.

⁴ Peter Birle “La política de cohesión de la Unión Europea – Un modelo para América Latina?”, Instituto Ibero-Americano, Berlín. ponencia en la conferencia organizada por la Fundación Konrad Adenauer, el Instituto de Estudios Europeos del ITAM, el Colegio de México y la Asociación Mexicana de Estudios de la Comunidad Europea (ECSA-México) en el ITAM, el 13 de noviembre 2003.

América Latina necesita, entre otras cosas, desarrollar capital humano. No es desconocida la enorme crisis que la región vive en materia de educación y capacitación. No obstante, esquemas horizontales como ALFA y Alβan resultan insuficientes ante la elevada demanda de formación superior de latinoamericanos en Europa. Tanto los montos destinados a estos programas como su estructura deben revisarse a profundidad, atendiendo a las características y necesidades concretas de la región latinoamericana.

Si bien en el papel ambos programas parecen espectaculares, en la práctica son iniciativas limitadísimas para enfrentar las necesidades de AL. Por ejemplo, el programa nacido de la Cumbre de Madrid y anunciado a bombo y platillo para impulsar la educación superior, Alβan, apenas logra otorgar 250 becas al año para toda la región y en todas las disciplinas a partir de un esquema complicadísimo inspirado en la gestión de otros modelos de cooperación que impulsa la Comisión Europea, y cuyos criterios son poco transparentes. Para una región que tiene pocas –y en ocasiones nulas-- opciones autóctonas, un programa de esta naturaleza resulta más que insuficiente y ni siquiera logra ser un remedio cosmético al problema de cómo tener capital humano con formación de postgrado en el extranjero que pueda aplicar lo aprendido en su país de origen.

Pero, más aún, programas de esta naturaleza pueden tener un elevado coste de oportunidad en materia de desarrollo y de las acciones de educación básica y secundaria, tan necesarias sobre todo en las regiones más pobres de AL. De nuevo, en este rubro es necesario un enfoque diferenciado que atienda las necesidades específicas de cada región.

Conclusión

A pesar de todas las dificultades mencionadas, todavía existe una posibilidad que el tema de la cohesión social se concrete con decisiones precisas en Guadalajara. El Parlamento Europeo muestra en este ámbito una postura mucho más dinámica que la Comisión Europea y en los meses que precedieron al Cumbre aprobó dos iniciativas importantes que abren el camino. En primer lugar

se han separado por primera vez los presupuestos destinados a Asia de los de América latina. Así las preocupaciones sociales no serán tributarias de catástrofes sociales de gran amplitud que tienen estadísticamente más posibilidad de tener lugar en Asia que en América Latina. En segundo lugar, el informe Salafranca propone el establecimiento de un fondo de solidaridad birregional. Evidentemente, la creación de un fondo adicional no resolverá en sí los problemas pero podría servir de catalizador. Además, la UE tiene pocas posibilidades de obligar los países latinoamericanos a cambiar sus políticas sociales, contrariamente a Estados Unidos que disponen de enormes medios de presión para imponer su visión. En consecuencia tiene que poder ofrecer incentivos concretos y no únicamente buenos consejos.