

Cohesión social en América Latina y Europa

La asociación entre la UE y ALC, que engloba a todos los países de la UE, de América Latina y del Caribe y comprende por ello a unos mil millones de personas, cumplirá en 2009 diez años. Fue iniciada en junio de 1999 en la primera cumbre UE-ALC celebrada en Río de Janeiro. La asociación se fundamenta tanto en el patrimonio cultural común como en valores comunes e implica una estrecha cooperación en el terreno político, económico, cultural y científico-tecnológico. La asociación birregional continuó desarrollándose y mejorándose en las cuatro cumbres posteriores que se han celebrado hasta el momento (Madrid 2002, Guadalajara 2004, Viena 2006, Lima 2008). Las cumbres son por un lado un foro de diálogo político sobre cuestiones globales importantes y por otro lado suponen un impulso para la configuración de las relaciones birregionales concretas (acuerdos de asociación y cooperación, enfoque de la cooperación al desarrollo, etc.).

En la quinta cumbre celebrada en Lima el 16 de mayo de 2008 los Jefes de Estado y de Gobierno trataron de manera abierta y objetiva los dos temas centrales de la cumbre "lucha contra la pobreza / cohesión social" y "desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático y energía". Esta cumbre debe ser valorada como consolidación del diálogo cooperativo entre ambas regiones. La sexta cumbre UE-ALC va a tener lugar en España durante la presidencia española de la UE en 2010.

La asociación birregional se basa en una estrecha red de relaciones, actividades y mecanismos de cooperación variados y abarca tanto el nivel gubernamental (celebración de cumbres cada dos años, encuentros de los ministros de relaciones exteriores de la UE y el Grupo de Río igualmente cada dos años en intercalación con las cumbres, reuniones regulares de altos funcionarios y el 4 de marzo de 2008 por vez primera también un encuentro de ministros de medio ambiente) como el nivel de la sociedad civil, los parlamentos y las empresas.

El fomento de la cohesión social es una de las prioridades políticas comunes más importantes en las relaciones entre la UE y América Latina. Esta cuestión ya fue tematizada en la cumbre de Viena en 2004, y el año pasado en Lima también se debatieron medidas para la reducción de la pobreza y la discriminación, así como para el reconocimiento de derechos sociales fundamentales. América Latina es la región del mundo en la que se da la mayor desigualdad en cuanto al reparto del patrimonio y de los ingresos. La cuestión de la inclusión social y del reparto justo supone el principal reto para la mayoría de las sociedades latinoamericanas y ha lanzado un nuevo debate sobre el papel del Estado en materia de orden político.

En Europa, la cohesión social es un valor fundamental de la integración europea. A pesar de las diferentes interpretaciones en cada uno de los Estados miembro, el modelo social europeo es, con su idea de igualdad de oportunidades y solidaridad, parte de la identidad histórica, cultural y política de Europa. En este sentido, la cohesión social no se reduce a la lucha contra la pobreza y a la integración sino que también se refiere por ejemplo al acceso a la educación, a la prevención sanitaria, a la creación de infraestructuras, a las oportunidades en el mercado laboral o a la participación en la vida política y social.

En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa en marzo del año 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE formularon una estrategia para el desarrollo económico y social de la UE y contra la exclusión social y la pobreza.

El foco de esta estrategia de Lisboa está centrado en una serie de medidas estructurales dirigidas a desarrollar todo el potencial de crecimiento de Europa. Al mismo tiempo se prevé modernizar los sistemas de protección social, garantizar su financiación a largo plazo y adaptarlos a la dinámica de la vida económica.

Con ello queda claro cual es el principio de la economía social de mercado: unir, en base a la economía competitiva, la iniciativa libre con un avance social asegurado mediante el rendimiento de la economía de mercado. La cuestión de cómo tiene que concretizarse esta unión debe decidirse en cada caso y de forma actual a nivel político.

¿Cómo puede resolverse la aparente paradoja de que la modernización y la globalización, en la medida en que debilitan cada vez más la cohesión social, acaban con el fundamento que necesitan para poder tener éxito?

Despojando simplemente a la comunidad de su responsabilidad social, este dilema evidentemente no se solucionaría sino que se vería agravado. Es más bien necesario cambiar sus formas organizativas. Aquí es donde actúa por ejemplo la política regional de la UE, ya que las regiones poseen la capacidad de integrar a sus ciudadanos en el proceso de desarrollo tanto de sus respectivas regiones como de Europa. Solo así puede lograrse configurar el cambio económico de tal manera que las personas participen en él y asuman más responsabilidad por sí mismos y por la comunidad.

La globalización causa una remodelación de los territorios en beneficio de las regiones más desarrolladas, con mayores ventajas en cuanto a competitividad. La política regional de la UE contribuye a equilibrar este efecto tomando las medidas necesarias, incluyendo inversiones, para la mejora de la posición competitiva de regiones desfavorecidas y volviéndolas más receptivas

para la investigación tecnológica y el desarrollo, así como para la innovación. También contribuye a la dimensión social de Europa mejorando las perspectivas laborales de aquellos sectores de población más afectados por el paro: jóvenes, personas mayores, personas con discapacidades, inmigrantes y personas pertenecientes a minorías.

De todos modos, no queda claro en qué medida la disminución de las diferencias de desarrollo entre los Estados miembro y sus regiones son efecto *solo* de la política de cohesión de la UE o si otros pasos integradores como el mercado interior o la unión económica y monetaria no han influido también en ello.

Y más importante es la cuestión de cómo tratar el conflicto de objetivos entre la concentración de fondos de ayuda para las regiones más pobres y el fomento a la vez del crecimiento y la ocupación a nivel europeo. Por un lado deberían fomentarse áreas de aglomeración cuando se trate de optimizar el objetivo de crecimiento y competitividad en toda la UE según la agenda de Lisboa. Por otro lado, para ello no deberían destinarse los fondos de ayuda precisamente a las regiones de la comunidad estructuralmente desfavorecidas, lo que iría en contra del objetivo de la Comisión y del objetivo de convergencia.

Con la ampliación de la UE a veintisiete Estados miembro y 268 regiones, el retroceso de población esperado para el año 2020 y la mayor presión económica ejercida por la competencia internacional, la política de cohesión europea debe encontrar, ahora más que nunca, respuestas a cómo nivelar desequilibrios en las diferentes regiones y los diferentes niveles de desarrollo y a cómo agotar todos los recursos disponibles para posibilitar a todos los ciudadanos de la UE las mismas oportunidades y los mismos derechos de participación.

No es esta una tarea fácil, en vista de las dudas sobre el uso eficiente y sostenible de los fondos, en vista de las quejas de muchos contribuyentes netos a los presupuestos de la UE sobre el hecho de que no existan contraprestaciones adecuadas, y en vista de las advertencias de aquellos que llaman la atención sobre los peligros para la eficiencia de los sistemas de seguridad social.

¿Qué podemos aprender de ello?

En primer lugar, la política de cohesión no es *solo* un simple mecanismo de solidaridad sino que implica el fortalecimiento del potencial de crecimiento endógeno de las regiones europeas.

Según el principio de subsidiariedad, corresponde a las regiones el aplicar políticas comunitarias que sean relevantes para el ciudadano.

Sin embargo, y en segundo lugar, la cohesión es un elemento básico de la UE, que no es solo un mercado interior sino también una comunidad política basada en valores comunes y en el principio de solidaridad. Por eso, es razonable que a nivel de la UE se contribuya a solucionar los problemas de adaptación que la integración y la ampliación conllevan.

Éstos no son principalmente los problemas a los que se enfrenta América Latina, sobre todo porque América Latina no puede considerarse una unidad con instituciones propias para articularse como es el caso de la UE. De todos modos, la cuestión de la legitimación del poder político tiene en esta región la misma virulencia que la determinación de las desigualdades sociales. Por eso, permítanme al final aventurar un diagnóstico, teniendo en cuenta qué aspectos podrían tener importancia para la cohesión social de América Latina.

Desde 2003 la economía de esta región ha ido creciendo a una media de más de cuatro puntos anuales.

El crecimiento económico de los últimos años, si bien ha fortalecido la base macroeconómica de las economías latinoamericanas, no ha contribuido de forma palpable al desarrollo sostenible en la región. Muchos países del sur deben hacer frente a una especie de déficit de equidad: A pesar de los buenos datos económicos, a pesar de un sector público eficiente y a pesar de ya más de dieciséis años de gobiernos en su mayoría democráticos, el reparto de ingresos, extremadamente desigual, no ha variado sustancialmente desde 1990. En Chile, los éxitos indiscutibles logrados en la lucha contra la pobreza son debidos a un permanente crecimiento y a programas sociales bien enfocados. Sin embargo, en este análisis no se tiene en consideración lo siguiente: Aunque sin duda es positivo y noble proteger mediante transferencias social-políticas a los sectores de población más pobres del empeoramiento de su situación, sería más razonable crear las condiciones para un orden social en el que la mayor parte posible de la población pudiera conseguir unos ingresos duraderos y dignos gracias al propio trabajo.

Para ello, el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente. Se necesitan además reformas estructurales de la "segunda generación", como pueden ser las reformas del mercado de trabajo y del sector educativo, el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, así

como también una ampliación de la base de ingresos estatales a partir de reformas fiscales progresivas.

Un modelo económico basado en recursos naturales y mano de obra barata no crea por él mismo los suficientes estímulos para provocar tal modificación cualitativa hacia un desarrollo con efectos amplios, sobre todo si consigue tasas de crecimiento aceptables como es actualmente el caso. En esta forma de integración al mercado internacional, la demanda interior con poder adquisitivo o el desarrollo de los recursos humanos no son objetivos centrales aunque puedan parecer tan preferibles desde otras perspectivas.

Frente a este hecho, el problema central *político* radica en la débil base legitimadora de los órdenes políticos. Esto lleva a que conflictos de objetivos entre prestaciones con efecto a corto plazo y reformas estructurales con efecto a largo plazo se decidan normalmente a favor de la primera opción porque nadie reúne la confianza necesaria para posponer de momento sus intereses inmediatos en el juego político.

Aquí, un debate democrático sobre ingresos y gastos estatales podría llevar a compromisos que favorezcan la estabilidad y la legitimidad sociales. Es imprescindible sobre todo que los gobiernos lleven a cabo una política transparente y responsable, es decir, que se orienten en la solidez de las finanzas públicas y en criterios anticíclicos: mantengan las tasas de inflación a niveles bajos, limiten los déficits presupuestarios y procuren reducir el endeudamiento estatal.

Un alejamiento de las reglas institucionales y una transferencia de los procesos democráticos a áreas fuera de las estructuras políticas tradicionales no resulta en este caso beneficioso. Aquí deberían apoyarse visiblemente los esfuerzos europeos para ampliar la cooperación política e infraestructural. Porque el modelo económico y social europeo, con su idea de igualdad de oportunidades y solidaridad, es justamente atrayente y representa un punto de referencia atractivo para los enfoques dirigidos a superar las asimetrías estructurales en América Latina.

Peter Weiß

Diputado del Bundestag Alemán

Miembro de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales