

*Europa – América Latina:
socios estratégicos en el escenario global*

LAS RELACIONES UE-CELAC Y LA COHESIÓN SOCIAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS FUTURAS

José Antonio Sanahuja

Investigador del Instituto Complutense
de Estudios Internacionales (ICEI)

Presentación.

A lo largo de varias décadas, las relaciones birregionales entre la UE y América Latina y el Caribe han mantenido de manera continuada objetivos relacionados con la paz, la democracia y la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho, el desarrollo sostenible, la cohesión social y la lucha contra la pobreza, y el fortalecimiento del multilateralismo, a partir del acervo común que suponen los valores e intereses compartidos por ambas regiones. Por otro lado, se han adaptado a un contexto internacional cambiante: se originaron en los años ochenta, dando una respuesta exitosa a los retos de la transición democrática, y la paz y la solución negociada a los conflictos de la región. En los años noventa, en el escenario más propicio de la posguerra fría, el auge del regionalismo latinoamericano, y el desarrollo de la PESC, se afirmó desde la UE una estrategia interregional que respondía de manera diferenciada al nuevo mapa de la integración latinoamericana. Esa estrategia dio paso a un diálogo político birregional de alto nivel, a través de las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe. Incluyó también una cooperación al desarrollo más amplia y diversificada, así como a la propuesta de una red de Acuerdos de Asociación de carácter bilateral o plurilateral cubriendo al conjunto de América Latina y el Caribe.

Esas metas han encontrado dificultades para materializarse y aún hay tareas pendientes, como las negociaciones UE-Mercosur, pero en retrospectiva los resultados han sido notables. Ambas regiones mantienen un diálogo político que contribuye a la concertación de posiciones en los foros internacionales y realza el papel de ambas partes como actores globales. También existen mecanismos abiertos a la sociedad civil y a los sectores empresariales y se ha institucionalizado un diálogo parlamentario a través de la Asamblea Eurolat, constituida en 2006. Se han firmado amplios Acuerdos de Asociación entre la UE y México (2000), Chile (2002) y América Central (2010), y sendos acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia (2010), habiéndose reiniciado las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur en ese último año. Con los 13 países del Carifórum, la UE firmó también un amplio Acuerdo de Partenariado Económico. En materia de cooperación al desarrollo, la Unión y sus Estados miembros aportan más del 60% de al AOD que recibe la región, con las instituciones de la UE como tercer donante en importancia, con el 12% del total. Hay que mencionar la firma de acuerdos de cooperación científico-tecnológica, que permiten la participación de algunos países en proyectos conjuntos de investigación científico-tecnológica a través de Programa Marco de la UE, que representan una modalidad de cooperación avanzada de gran relevancia para los países de renta media-alta de la región.

En un contexto internacional en cambio, con nuevos actores emergentes y un vasto proceso de redistribución del poder y la riqueza a escala global, cabe preguntarse de nuevo por los fundamentos, racionalidad y funciones de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe. Par responder a estos interrogantes, de los que dependería la existencia, relevancia y alcance de esa relación, podrían invocarse cuatro grandes razones o lógicas, que ponen de relieve la relevancia de la cohesión social como eje de las relaciones birregionales:

I. La razón de identidad. Valores compartidos y cohesión social

En un contexto internacional con una creciente fisonomía “post-occidental”, y con países emergentes que no siempre comparten los valores en los que se basa la relación UE-América Latina y el Caribe, la definición “occidental” de estos actores ha sido y en gran medida aún es un rasgo singular de su identidad y su práctica política, y fuente de legitimidad e influencia internacional. Ambas regiones comparten muchos de los principios y supuestos del internacionalismo liberal, y en particular los principios democráticos, las

economías abiertas, el compromiso con el multilateralismo y el imperio de la ley y el Estado de derecho como piedra angular del sistema político y el contrato social. Pero a esos principios, que pueden encontrarse en otros países de Occidente, ambas regiones han añadido componentes netamente latinoamericanos y europeos, como el apoyo a la integración regional, las aspiraciones latinoamericanas a la equidad social, o la defensa del modelo europeo de sociedad. El compromiso con la cohesión social es, de hecho, un elemento distintivo de los intereses, los valores y la identidad en las que se fundamentan las políticas internas e internacionales tanto de América Latina y el Caribe, como de la Unión Europea. Más allá de su relevancia como eje de políticas de cooperación, constituyen un elemento distintivo de su acción internacional, y con ello, una fuente de legitimidad y de influencia —o de “poder blando”— para actores que, como ocurre con ambas regiones, se alzan como “potencias normativas” basadas en valores a la hora de conformar las nuevas reglas que definirán el sistema internacional, más plural, diverso y “post-Occidental” que se está conformando.

Sin embargo, el consenso en torno a valores compartidos ya no puede darse por sentado. (Re) constituir la asociación estratégica birregional como comunidad de valores requiere algo más que su invocación genérica. En primer lugar, esos valores están hoy en debate en ambas partes, y la democracia, la acción pública para la regulación de los mercados o el alcance y significado de la cohesión social son cuestiones sobre las que los viejos consensos están hoy en abierta discusión. Por ello, una fundamentación “fuerte” en los valores confronta a ambas regiones con su propia realidad y contradicciones. En segundo lugar, porque muchos de los valores comunes están hoy amortizados, en el sentido de que ya han sido asumidos por la mayor parte de la comunidad internacional y han dejado de tener un valor distintivo. Y en tercer lugar, la compleja y en ocasiones contradictoria relación entre intereses y valores que fundamenta las políticas exteriores y los alineamientos internacionales de ambas partes está cambiando, no sin contradicciones que ponen en cuestión los valores declarados de cada actor, y menoscaban su credibilidad internacional. En este contexto, se requiere de un diálogo político permanente y de instancias y mecanismos de construcción y consensos, de socialización y aprendizaje conjunto, que permitan la reconstrucción compartida de esos valores y, en particular, del compromiso birregional con la cohesión social.

II. La razón cosmopolita y la gobernanza de la globalización

Esa razón explicaría las relaciones birregionales a partir de la necesidad de dar respuestas conjuntas a los desafíos de la gobernanza global en un mundo transnacionalizado e interdependiente. Frente a los procesos de globalización, la gran pregunta es cómo articular una acción colectiva internacional eficaz, y cómo crear normas e instituciones representativas y legítimas para que puedan afrontarse adecuadamente “riesgos globales”. Ante ellos, es más necesario que nunca un “nuevo multilateralismo” que sea capaz de democratizar las organizaciones internacionales, mejorando su legitimidad, representatividad, y eficacia. El diálogo político entre ambas regiones debiera contribuir a definir una visión global compartida y una actuación más coordinada en los foros multilaterales y en agendas globales de interés mutuo.

La cuestión es especialmente relevante desde el punto de vista del desarrollo económico y social y las condiciones y políticas de las que depende la cohesión social y el modelo social al que aspiran ambas regiones. El crecimiento económico, las dinámicas del empleo y la estructura del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y las políticas que conforman el Estado del bienestar, así como las políticas fiscales de las que depende su sostenimiento, e incluso la seguridad ciudadana se sitúan cada vez en mayor medida de procesos transnacionales y de las redes de interdependencias a las que ha dado origen el proceso de globalización. Así lo pone de relieve, de manera dramática, la crisis económica que se ha desencadenado

desde 2008, o el papel creciente de redes delictivas transnacionales en la violencia que sacude a Latinoamérica. La vigencia y el contenido de la democracia, como sistema de derechos y garantías, y el mismo contrato social, en suma, depende de manera creciente de las contingencias asociadas a ese proceso, del manejo adecuado de los riesgos globales y de la acción colectiva global, más que de los pactos sociales que se hayan definido al interior de cada Estado, o incluso en el marco de los procesos de integración regional. De ahí la relevancia de situar la cohesión social en las estructuras emergentes de la gobernanza global, como el G20, y de la construcción y/o reconstrucción de la gobernanza económica de cada grupo de integración regional.

III. La razón pragmática

La razón pragmática está vinculada a intereses económicos, por la que ambas regiones cooperarían para una mejor inserción internacional frente al proceso de desplazamiento del poder económico hacia el área Asia-Pacífico, un proceso que exige actuar para mejorar la inserción internacional de todos los actores. En ese objetivo las relaciones birregionales pueden jugar un papel decisivo. Para América Latina la UE sigue siendo un socio de gran relevancia para promover inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología y la cooperación económica avanzada en campos relevantes para las agendas de competitividad como la educación superior y los programas nacionales de I+D+i. Además, el ascenso de América Latina y el Caribe, en un contexto de recesión en los países avanzados, tiene mayor atractivo como destino de exportaciones y flujos de IED, y en relación a esta última, la región ya no es sólo receptora y el ascenso de las “multilatinas” es un hecho a reseñar. En tercer lugar, a través de las propuestas de “mega-acuerdos” como el Acuerdo Transpacífico, y el Acuerdo de Comercio e Inversiones del Atlántico Norte, existe un importante potencial de triangulación económica que vindica la estrategia, planteada desde ambas regiones, de promover una red de Acuerdos de Asociación. En este contexto, es pertinente un diálogo ampliado sobre estándares sociales y ambientales en los acuerdos comerciales; sobre reglas que aseguren una inversión de calidad social y ambiental; y sobre la búsqueda de fórmulas y el intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre los vínculos entre el empleo, la protección social y la sostenibilidad ambiental, y el desarrollo de cadenas transnacionales de valor asociadas a ese proceso de internacionalización económica y de flujos recíprocos de comercio e inversión.

IV. La razón funcional, finalmente, respondería a las exigencias de cooperación sectorial donde existen lógicas basadas en intereses compartidos e interdependencias de coste recíproco que, de manera creciente, demandan una amplia agenda de cooperación temática avanzada, acorde a las nuevas demandas de cooperación propias de los Países de Renta Media de América Latina y el Caribe. En este ámbito son relevantes las agendas que plantean los Acuerdos de Asociación en materia de:

- Promoción del comercio y la inversión de calidad social y ambiental; de políticas de competitividad; de medidas para abordar las asimetrías y costes del ajuste; y de apoyo a la reforma institucional y a la mejora de los marcos regulatorios.
- Las políticas de cohesión social, con énfasis en las políticas fiscales, la mejora del acceso y la eficiencia en la prestación de servicios públicos, el empleo decente, las políticas sociales, los derechos humanos y las acciones en favor de la igualdad por razones de género, etnia, o cualquier otro factor de discriminación.

- El apoyo a la integración regional, que de manera creciente se configura como instrumento relevante para la mejora de la competitividad internacional, a través del apoyo a la adopción de normas y políticas comunes, la mejora de la infraestructura física y la conectividad, así como para la coordinación de políticas y la provisión de bienes públicos regionales.
- La cooperación en materia de conocimiento y el establecimiento de un “Espacio UE-ALC del conocimiento” en las áreas de ciencia y tecnología; innovación y transferencia tecnológica al sector productivo; y la conformación de un espacio común de educación superior y de formación profesional.
- La conservación del medio ambiente, la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático, la eficiencia energética y la mejora de la matriz energética a través del desarrollo de energías renovables.
- La cooperación para afrontar conjuntamente dinámicas transnacionales que afectan a la seguridad y el bienestar de las sociedades de ambas regiones, como el tráfico de drogas ilícitas, la delincuencia internacionalmente organizada, o las migraciones internacionales.
- La cooperación para promover los objetivos internacionales de desarrollo, más allá de los ODM, a partir de la reforma de la política europea de desarrollo y de la especificidad y el potencial de los países de renta media (PRM) y su creciente implicación en la Cooperación Sur-Sur.

En los últimos años, los procesos de cambio de poder en el sistema internacional, el reequilibrio de la relación birregional y las transformaciones que experimenta el regionalismo europeo y latinoamericano han planteado la necesidad de renovar las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe y encontrar un sentido de propósito y una “narrativa” convincente y movilizadora que permita superar la “fatiga de la relación” que parece extenderse en ambas partes. Serían las cuatro lógicas arriba indicadas las que debieran proporcionar una racionalidad “fuerte” para una relación birregional que sigue siendo deseable, y necesaria. La cohesión social se encuentra en el corazón de esas cuatro lógicas, y por todo lo expuesto anteriormente, no parece concebible una relación birregional que no haga de esta cuestión uno de los centros del diálogo político, de su cooperación interregional, y de su proyección internacional en un mundo en transformación.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

www.eurosocial-ii.eu