

Diálogo Gobierno/Sociedad civil: la cohesión social en la relación con la Unión Europea, balance y perspectivas

Stéphan Sberro*

En el marco de este Seminario, me concentraré en el tema de la cohesión social en el contexto de la relación con la Unión Europea, como uno de los ejes temáticos que escogió la Comisión Europea para su relación global con América Latina.

En la Cumbre América Latina-Unión Europea-Caribe (ALCUE) en Viena en 2006, apareció claramente que la relación no había aportado los resultados esperados. Viena fue calificado de fracaso aun por los más entusiastas. Los temas escogidos para los debates no permitieron alcanzar metas concretas, estos temas eran: el multilateralismo, la integración regional y desde la Cumbre de Guadalajara, la Comisión Europea agregó el tema de la cohesión social. La integración regional era una evidencia y acercaba los dos continentes. Europa podía aportar su peritaje de integración política a América Latina. Esto especialmente porque América Latina en los años noventa parecía lograr una integración que a pesar de muchos intentos y muchas esperanzas había fracasado en los años sesenta.

Desgraciadamente mientras Europa se enfrascó en sus propios debates sobre la ampliación y el tratado constitucional, América Latina no hizo su tarea. Los años noventa tampoco aportaron los frutos esperados a principios del siglo XXI. Como en los años sesenta, se observa más una desintegración que una integración con la aparición de dos proyectos en competición: uno desde México, compartido por América Central y el Caribe, que incluye a Estados Unidos, y otro desde el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que excluye a la superpotencia. Cabe agregar el factor incontrolable que constituye el gobierno de Hugo Chávez pregonando una integración “bolivariana” pero que socava la Comunidad Andina de Naciones.

En cuanto al tema del multilateralismo como tema común de interés, los errores vienen de todos los socios. Ninguno de los dos continentes logró definir una posición común sobre los grandes temas de la agenda internacional: la crisis en el Medio Oriente —con la invasión de Irak—, el terrorismo o la reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Además es difícil identificar percepciones e intereses comunes entre las dos regiones sobre los grandes temas ya citados. Queda por ver si incluso es posible, con América Latina y Europa ubicadas en lados opuestos de la

* Profesor Investigador del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM y Codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM.

división tradicional y aún válida de ricos y pobres, colonizados y colonizadores.¹

I. La cohesión social en el diálogo con la UE (2004-2006)

En 2004, la Comisión Europea presentó el tema de la cohesión social como el eje principal y más concreto del diálogo bilateral. Se trata del problema más delicado en América Latina, continente más desigual del mundo. En cambio Europa es el continente que mejor ha enfrentado este problema. Pero este tema parece *a priori* haber fracasado al igual que los dos anteriores—integración y multilateralismo— en dar un contenido estratégico a la relación.

Desde un principio fue aceptado con renuencia por los latinoamericanos por diversas razones:

- La delimitación del tema y la dificultad en encontrar una definición y prioridades comunes.
- La dificultad de debatir entre 58 naciones un tema tan cargado políticamente en cada uno de los países.
- La dificultad de llegar a resultados visibles y concretos sobre este tema.
- La ausencia de una verdadera política social común aun dentro de la Unión Europea.
- El temor de los países latinoamericanos de padecer un cierto paternalismo por parte de los Europeos.

El tema de la cohesión social fue finalmente efímero. Apareció en la tercera Cumbre ALCUE en Guadalajara en mayo de 2004 y desapareció al finalizar la cuarta Cumbre, en Viena en mayo de 2006.

Sin embargo, fue finalmente el tema más relevante de ambas Cumbres. En Guadalajara se adoptó un nuevo programa, EUROSOCIAL dotado de 30 millones de euros. Este programa permite “facilitar la transferencia de experiencias y conocimientos técnicos entre las administraciones públicas de las dos regiones en los ámbitos de la salud, de la educación, la fiscalidad, la justicia y el empleo”. Fue la primera y única vez que una Cumbre ALCUE desembocó en una decisión concreta. En realidad, la Comisión Europea decidió sola plantear este tema. Adoptó el proyecto EUROSOCIAL previo a la Cumbre de Guadalajara que solamente lo acogió favorablemente en el apartado 49 de su declaración final.

¹ El conflicto de las Malvinas es el más evidente (ver recientemente Monte Reel “Falkland Islands An Unsettled Issue 25 Years After War Contending Claims by Argentina, Britain Burden Relations as Anniversary Niñeras”, *Washington Post Foreign Service* Monday, January 8, 2007); pero permanecen varios otros contenciosos concretos en el Caribe, el Pacífico, América del Sur.

El plan de acción de este programa se definió en Cuernavaca en septiembre de 2005.² El comité director del programa está compuesto por la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se formaron consorcios para implementar este programa durante los cuatro años de su ejecución en cinco renglones (Educación, Fiscalidad, Justicia, Salud y Empleo). Para México, participan en estos consorcios la Secretaría de Educación Pública (SEP) para en el sector educativo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el sector fiscal, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en el sector de la justicia y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) en el sector de la salud.

Además de estos programas sociales previstos para toda América Latina, el pilar de cooperación del acuerdo global entre la Unión Europea y México también permitió la creación de varios proyectos que van en la misma dirección que EUROSOCIAL, en particular el Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible (PRODESI) en Chiapas, el apoyo a los proyectos de salud comunitaria en las Tierras Altas de Chiapas, el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de mujeres en situaciones de pobreza de las comunidades rurales y populares mediante capacitación con perspectiva de género, un centro de desarrollo humano, la organización regional para la gestión forestal y agrícola de la región indígena maya de la montaña, un centro para la integración social de los niños de la calle y sus familias en Puebla, un programa de uso sustentable de los recursos naturales en zonas marginadas de los estados de Oaxaca, Chihuahua y Michoacán, y finalmente un programa de introducción a los criterios de comercio justo en 27 estados de la república.

En 2006, se implementaron tres nuevos proyectos enfocados a mejorar la cohesión social, no sobre la prevención de violencia de género entre adolescentes de alto riesgo en el sur de México y la región de Copán en Honduras, uno para el desarrollo de redes sociales para la integración de personas con discapacidad visual y uno para la promoción de la igualdad de género y las actitudes y conductas no violentas entre adolescentes de comunidades indígenas y rurales de México. En 2006, tuvo lugar en Querétaro un Seminario de Cooperación Internacional para el combate a la pobreza.³ Finalmente cabe mencionar otro proyecto financiado por la Unión Europea en materia de cohesión social en América Latina, el de la fundación JUCONI para integrar a los niños de la calle a la sociedad.

² Toda esta información está contenida en *México-Unión Europea en 2005* publicado por la delegación de la Comunidad Europea en México pp. 39-41

³ Ver *Europa en 2006*, Delegación de la Comisión Europea en México pp. 32-39.

II. Para una relación más profunda en materia de cohesión social

Sin embargo, en el contexto global de las políticas tanto europeas como latinoamericanas, los esfuerzos financieros conjuntos son ínfimos. El Fondo Social Europeo destinado a la convergencia y al empleo dentro de la Unión Europea tiene un presupuesto de 68,450 millones de euros para el ejercicio 2007-2013. Para el conjunto de los fondos para la cohesión social (convergencia, empleo, cooperación territorial), el conjunto de los fondos de la Unión Europea es de 336,140 millones de euros. Para dar otro orden de ideas, en 2005 solamente y en México, el presupuesto del “Programa Oportunidades” también destinado a la cohesión social fue de 33 mil millones de pesos o sea aproximadamente 2,360 millones de euros. El presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) solamente en México en 2005 fue de 26,572 millones de pesos o sea 1,900 millones de euros. Finalmente el Fondo Europeo de Desarrollo destinado a los setenta y nueve países de África Caribe y Pacífico para el periodo de 2000 a 2007 es de 13,500 millones de euros.

Así el tema de la cohesión social, de los tres ejes del diálogo entre América Latina y Europa el que logró más resultados concretos y cobró más relevancia, es poco visible e insuficiente para darle un verdadero contenido estratégico a la relación.

Si bien es cierto que en la Cumbre de Viena, la cohesión social fue apenas mencionada, el multilateralismo y la integración regional demostraron ser temas de discordia tanto dentro de las dos regiones como entre América Latina y Europa. Europa se divide acerca de la constitución y de los grandes temas de política internacional. América Latina se divide en cuanto a sus grandes orientaciones económicas y políticas, así como sobre su relación con Estados Unidos. La Cumbre de Viena fue el escenario de esta división protagonizada por Venezuela, Cuba y Bolivia por un lado, y gran parte de los demás del otro.

En cambio aparecieron espontáneamente dos nuevos temas que probablemente ocuparán los debates en la Cumbre de Lima, la quinta Cumbre ALCUE prevista en mayo del 2008, la energía⁴ y las migraciones. Éstas ya fueron el tema de la séptima edición del foro de reflexión Europa/América Latina de Biarritz y de la XVI Cumbre de jefes de Estado y de gobiernos en Montevideo en noviembre de 2006.⁵

⁴ Para la nueva relevancia de este tema, ver LANDAU, George, “Cooperación entre Europa y América Latina: recursos naturales y energéticos” y PFAFFENBERGER, Wolfgang, “Unión Europea y América Latina: hacia una agenda común en el área de energía y recursos naturales” ambos en *Europa-América Latina*, núm. 22 Análisis e Informaciones, Europa-América Latina: construyendo una nueva agenda bi-regional, Konrad Adenauer Stiftung, octubre 2006.

⁵ *Eurolat*, carta informativa del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE) num. 72 agosto-octubre 2006 p. 12.

El tema de la migración puede darle un contenido concreto a la alianza estratégica. Presenta la ventaja de ser un tema concreto, candente y relacionado a la vez con la política, la seguridad internacional y los derechos humanos⁶ y por lo que nos interesa en esta intervención con la cohesión social. Todos los países están afectados y muchos atraviesan una crisis. Algunos que son el motor de la relación bi-regional desde un principio están particularmente afectados como es el caso de México, América Central, Alemania, España, Francia e Italia. América Latina fue desde el siglo XVI para España y desde el siglo XIX para los otros europeos un lugar de refugio. Hoy el flujo se revierte. Precisamente en España, el número de inmigrantes originarios de América Latina ya rebasa el de los africanos a pesar de la proximidad geográfica de este continente. Ecuador solicitó la inclusión de este tema desde la Cumbre de Guadalajara, sin mucho éxito pero la próxima cumbre que tendrá lugar en el Perú podría aportar un cambio.

Como lo nota José Ángel Oropeza,⁷ la dinámica migratoria latinoamericana ha evolucionado pasando de unos flujos esencialmente dirigidos hacia países vecinos u otros lugares del hemisferio hacia una emigración extra continental a Europa y a Asia. España ya es un destino privilegiado por grandes comunidades de ecuatorianos, colombianos y más recientemente argentinos y bolivianos. Los brasileños van más a Portugal y a Japón. Italia también acoge comunidades importantes de argentinos y peruanos mientras los caribeños van a España, Reino Unido y Francia. Desde mediados de los años noventa, el fenómeno deja de ser marginal y político. Europa ya es destino de corrientes de emigrantes latinoamericanos. Por ejemplo, los brasileños han convertido a Portugal en un país de inmigración, multiplicándose por nueve entre 1986 y 2003. Un fenómeno interesante es el de los “retorno inmigrantes” que en España e Italia no aparecen en las estadísticas, argentinos, peruanos, venezolanos que por sus ascendentes obtuvieron la nacionalidad de estos países.

Otra arista del fenómeno, América Latina absorbe 40% de las remesas de los emigrantes en el mundo. Su total ya rebasa el volumen de la ayuda internacional a la región y ya alcanza el volumen de la Inversión Extranjera Directa. Si Estados Unidos representa la primera fuente de estas remesas, Europa ya desempeña un papel no descartable. Así 58% de las remesas a Ecuador provienen de Europa por sólo 38% que provienen de Estados Unidos.⁸

⁶ CELARE, *Migraciones: experiencias en América Latina y la unión Europea*, Santiago de Chile, 2006

⁷ OROPEZA, J. A., “Panorama de las Migraciones en América Latina y el Caribe y vínculos con Europa: desafíos y políticas” en *Europa-América Latina*, núm. 22 Análisis e Informaciones, Europa-América Latina: construyendo una nueva agenda bi-regional, Konrad Adenauer Stiftung, octubre 2006 p. 63

⁸ OROPEZA, J. *art. cit.* p. 67

Existen numerosas pistas de cooperación concreta en materia de regularización, repatriación, despenalización, superación de la pobreza, educación para que exista una verdadera cultura de acogida que supere los puros límites legales y sea para todos,⁹ capacitación laboral, seguridad social, convenios en materia de previsión social, reconocimiento de imposiciones para la jubilación. También se tratará de limitar el fenómeno de fuga de cerebros para reivindicar los aspectos positivos de la movilidad, por ejemplo con programas de retornos transitorios.

Pero sobre todo se tratará de ejercer una verdadera corresponsabilidad para hacer de un problema social que seguido se dobla en un drama humano, una herramienta de desarrollo. Entre las numerosas aristas de la problemática de la migración, la cohesión social es una de las más evidentes. La migración es casi siempre derivada de la pobreza y de la falta de cohesión social. Induce a su vez problemas sociales, pues el país de origen pierde a sus ciudadanos mientras en el país de destino los inmigrantes llegan a formar parte de los cordones de pobreza dura.¹⁰

Conclusión

Para hacer de la migración un tema concreto y un verdadero factor de relación estratégica, México puede desempeñar un papel determinante por varias razones.

- Es un expulsor masivo de mano de obra, el mayor en el mundo.
- Tiene interés en qué la migración sea un tema importante de la agenda internacional para sensibilizar a Estados Unidos.
- Es también un receptor de inmigrantes provenientes de América Central, el Caribe y siempre más de América del Sur.
- Es un país de ingreso intermedio.
- Es pionero en la relación institucionalizada con la Unión Europea.

Veremos que pasará en Lima, pero la diplomacia como la sociedad civil mexicanas deben movilizarse para apoyar a Perú y Ecuador para que se trate mejor de la migración.

⁹ GONZÁLEZ MORALES, P. Tomás (presidente de la Fundación Migración y desarrollo Humano), *Migraciones: experiencias en América Latina y la unión Europea*, CELARE, Santiago de Chile, 2006 p. 95

¹⁰ ZONDEK, Andrea (directora ejecutiva AGCI, Chile), “Los desafíos de la migración para la cooperación internacional” en *Migraciones: experiencias en América Latina y la unión Europea*, CELARE, Santiago de Chile, 2006 pp. 101