

Europa y América Latina

RAFAEL ESTRELLA

Diputado por Granada. Portavoz Socialista en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de España.

RESUMEN

La relación entre la Unión Europea y América Latina ha alcanzado ya un elevado grado de madurez y cuenta con suficientes instrumentos para articular el diálogo político y la cooperación. Se trata ahora de impulsar y fortalecer los ejes centrales de esta asociación estratégica. La lucha contra la desigualdad ha de ser el objetivo central de una estrategia de desarrollo sostenible para América Latina. Crecimiento económico y cohesión social son elementos de una misma ecuación, como demuestra la propia experiencia de la Unión Europea. La gobernanza, la eficacia redistributiva del sistema fiscal, la lucha contra la corrupción son imprescindibles para situar a América Latina en la senda del desarrollo sostenible y para asegurar la credibilidad del sistema democrático, previniendo así las tendencias populistas que se alimentan de la frustración.

ABSTRACT

The relationship between Europe and Latin-America has reached a high degree of maturity and enjoys enough instruments to articulate political dialogue and co-operation. The time has come to reinforce the core elements of that strategic partnership. Struggle against inequality must be the central goal of a sustainable development strategy for Latin-America. Economic growth and social cohesion are elements of the same equation, as proven by the European Union's experience.

Good governance, efficient re-distribution of the fiscal system, fight against corruption, are indispensable to place Latin-America in the path to sustainable development and to ensure the credibility of the democratic system thus preventing populist trends which are feeded with frustration.

Los profundos cambios y las convulsiones que ha vivido Europa desde el fin de la *Guerrea Fría* han generado la imagen de una Unión Europea centrada en los retos de su propio espacio geográfico. Las crisis en los Balcanes, la ampliación a diez nuevos miembros y las expectativas de incorporación de países como Bulgaria, Rumania o, sobre todo, Turquía, han reforzado aún más esa imagen limitada de cuáles son los escenarios prioritarios europeos.

Pese a carecer de una auténtica política exterior, la Unión Europea ha sido capaz, con todas las limitaciones, de poner en marcha políticas estructuradas en sus relaciones con otros conjuntos regionales, como la Asociación Euro-Mediterránea, que deberá recibir un nuevo impulso en su décimo aniversario, o, más recientemente, iniciar el diseño de una relación vertebrada con Rusia.

Las relaciones con Rusia o con el Mediterráneo, al igual que con los Balcanes, se van a ver enriquecidas también por conceptos y estrategias innovadoras, como las políticas de vecindad, basadas en la noción de «todo menos las instituciones» y en el impulso a una creciente interdependencia, lo que permitirá articular auténticos procesos políticos, económicos y sociales en estos países y regiones.

Todo ese entramado de acciones internas –ampliación, Constitución europea– y externas –vecindad– parecería relegar a un segundo plano las relaciones con otras regiones y, en particular, con América Latina. Como veremos, esa apariencia dista mucho de reflejar la realidad, ya que la Unión Eu-

ropea, desde premisas bastante bien definidas, ha sido capaz de articular, a lo largo de las últimas décadas, un importante entramado de relaciones con América Latina. Es cierto que es necesario superar inercias y rigideces en esa relación y es preciso definir nuevos objetivos y prioridades, acordes con la también nueva realidad de América Latina, una realidad que es producto de los profundos cambios que ha experimentado la región en los últimos veinte años y que plantea nuevos retos y exigencias.

La Unión Europea, como modelo de paz, estabilidad, progreso y cohesión social, es una historia de éxito, un éxito que constituye, sin duda, uno de los principales activos de Europa como actor internacional y, de manera muy especial, en su relación con América Latina, con la que comparte valores, principios y, obviamente, profundas raíces culturales.

HACIA UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA EUROPA-AMÉRICA LATINA

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina recibieron un gran impulso a mediados de los años ochenta, coincidiendo con el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. Esa relación cubre hoy un amplio entramado de acuerdos, tanto con países concretos como a nivel regional y subregional.

En el año 2002, América Latina fue el destino de casi un 9 por 100 de las inversiones europeas, experimentando un crecimiento del 27,6 por 100 entre 1996 y 2002, ocho puntos superior al crecimiento medio de las inversiones externas de la

Unión en dicho período. La Unión Europea es así la principal fuente de inversión extranjera directa en América Latina, unas inversiones que alcanzaron su máximo nivel en 2000 y que en 2002 representaron 206.000 millones €.

Después de EEUU, la Unión Europea es el segundo socio comercial de América Latina. El volumen de esta relación comercial se ha duplicado entre 1990 y 2002. El creciente entramado de acuerdos con los países y con las estructuras subregionales deberá favorecer el incremento futuro de esa relación comercial.

La Unión Europea es también el principal donante de ayuda al desarrollo para América Latina. Además de las contribuciones de los Estados Miembros, el presupuesto anual de la UE para Latinoamérica ha superado los 500 millones de euros anuales desde 1996. Por su parte, el Banco Europeo de Inversiones dedicó 1.104 millones € entre 2000 y 2003, mediante créditos para proyectos de interés común a los países europeos y latinoamericanos, debiendo alcanzarse los 2.480 millones € a finales de 2006.

La variedad de mecanismos a través de los cuales se articula la relación de la UE con América Latina, que cubren todas las dimensiones de las políticas externas de la Unión, reflejan la diversidad y complejidad de la región y los limitados avances en la vertebración e integración regionales.

El punto de partida, con el objetivo de incorporar una dimensión política a las relaciones UE-América Latina, fue el establecimiento del Diálogo de San José (1984),

entre la Comunidad Europea y los países de América Central, seguido, en 1986, por la institucionalización del diálogo político con el Grupo de Río (que agrupa a 19 países); con la Comunidad Andina (1996); con Mercosur (1996) y con Chile (1999). Buena parte de esos acuerdos-marco están siendo sustituidos en la actualidad por acuerdos de nueva generación, con un mayor alcance, como los acuerdos de diálogo político y cooperación con América Central y con la Comunidad Andina, firmados en Roma en 2003.

En el ámbito económico y comercial, las importaciones procedentes de América Central y de la Comunidad Andina disfrutaban de un sistema de preferencias generalizadas para su acceso a la UE. Con un alcance mucho más ambicioso, la Unión ha establecido acuerdos de asociación con México (2000) y con Chile (2002), mientras que se avanza hacia la conclusión del trascendental acuerdo con Mercosur y comienzan también los trabajos preparatorios para un Acuerdo de Asociación con la Comunidad Andina, incluyendo un acuerdo de libre comercio.

Desde 1999, la cooperación birregional cuenta con un marco general de alto nivel, desde el que se impulsa una asociación estratégica de carácter político, económico y cultural: las Cumbres Europa-América Latina y el Caribe (EU-ALC), que tienen su extensión en el ámbito ministerial.

Siguiendo la senda de Río (1999) y Madrid (2002), la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004, es el reflejo más reciente de los intereses y objeti-

vos que comparten ambas regiones. También, de las distintas visiones sobre fenómenos como la globalización, el desarrollo, la pobreza o la estabilidad macrofinanciera.

En efecto, si bien hubo un claro entendimiento en la apuesta de ambos interlocutores por el multilateralismo como eje de las relaciones internacionales (ambos conjuntos regionales convergen en el compromiso con Kioto o con la Corte Penal Internacional), en la Cumbre de Guadalajara surgieron diferentes visiones al abordar otras cuestiones. La negociación del Comunicado Final puso de manifiesto que si la Unión Europea sitúa el énfasis en la propia responsabilidad de los países afectados y en la necesidad de que éstos apliquen políticas fiscales y sociales más eficaces y justas, los países AL-C (América Latina y el Caribe) sitúan la responsabilidad primaria en la Comunidad Internacional y ponen el acento en cuestiones como el aumento de la ayuda al desarrollo, la cancelación o renegociación de la deuda externa y el acceso de sus productos al mercado europeo.

La Cumbre de Guadalajara, además de la visión compartida sobre la necesidad de un sistema internacional basado en el multilateralismo, dio un paso sustancial en la identificación de los retos de la región, al definir los dos grandes objetivos que deberán enmarcar el diálogo UE-América Latina en los próximos años: la cohesión social y la integración regional.

La cohesión social, sin duda el mayor desafío de América Latina, aparece como elemento central de la Declaración de Guadalajara, que sienta las bases para, con im-

plicación de todos los actores, desde los gobiernos a los fondos internacionales, impulsar una sustancial reducción de la desigualdad y la desestructuración social en América Latina. En cuanto a la integración regional, cuyo estado embrionario aparece como un serio obstáculo para el desarrollo de la región, pues debilita su posición en un mundo globalizado, la UE considera que, especialmente en el caso de América Central y la Comunidad andina, es necesario el avance en este ámbito, antes de abordar la negociación de Acuerdos de Asociación: integración regional y asociación con la UE aparecen así como objetivos indisolubles.

LA COHESIÓN SOCIAL COMO OBJETIVO PRIORITARIO

Los compromisos de Guadalajara situarían la cohesión social no sólo como prioridad de los programas europeos en América Latina, sino también de la actividad de otros actores internacionales; evidentemente, hablamos del BID, la CEPAL o el PNUD, pero también del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a los que se pretende asociar a este ejercicio.

Por su parte, la Unión Europea, además de reforzar y orientar hacia el objetivo de la cohesión social los instrumentos ya existentes, como el Observatorio de las Relaciones EU-AL, o nuevos, como el programa EU-ROSOCIAL, así como los diversos programas de cooperación con países o con la región, deberá impulsar la cooperación intra-regional en este ámbito y prestar una especial atención a las políticas sociales y/o fiscales que en cada país tienen impacto en la cohesión social.

Los objetivos de Guadalajara, que tienen como mayor defecto la ausencia de indicadores específicos y verificables, son, sin embargo, muy ambiciosos. En síntesis, se plantea la necesidad de dedicar «una parte sustancial» del gasto público a los sectores sociales, a las infraestructuras de base, a los fondos de solidaridad nacional y a un mejor acceso a los servicios sociales o a otras actividades de las que puedan beneficiarse los sectores marginados. La existencia de políticas fiscales, que permitan una mejor distribución de la riqueza y aseguren niveles apropiados de gasto social, aparece como requisito imprescindible.

La gobernanza, el fortalecimiento del sistema democrático, es el principio que preside lo que podríamos denominar como «estrategia de Guadalajara», que se centra en el desarrollo de capacidades humanas a través de programas de educación, de salud, de nutrición, de vivienda, de justicia (respeto de los derechos humanos, etc...) y de seguridad, de promoción de empleos dignos, de creación de redes de protección y solidaridad social para las personas y las familias más vulnerables. Es, en suma, una estrategia que se inserta plenamente en los Objetivos del Milenio, establecidos por Naciones Unidas.

DE WASHINGTON A GUADALAJARA, LOS RETOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Sin declararlo expresamente, Guadalajara supone una propuesta para superar la etapa dominada por el «Consenso de Washington» que, si bien produjo un importante impulso para las economías de América Latina, se tradujo, junto con índices de crecimiento

poco satisfactorios, en la pervivencia de una desigual distribución de la renta nacional y en escasos avances en términos de desarrollo humano. Los objetivos marcados en Guadalajara van en la misma dirección que los acuerdos adoptados en la Cumbre del Desarrollo de 2002 (*Consenso de Monterrey*) con participación de cincuenta Jefes de Estado o de Gobierno y doscientos Ministros.

El llamado *Consenso de Washington* surge a finales de los años ochenta como modelo de respuesta creíble y adecuación a las políticas de condicionalidad, tras el agotamiento del modelo de sustitución de las importaciones y la profunda crisis causada por la deuda externa, que marcarían la *década perdida*. Los gobiernos de América Latina, cuyas economías estaban sumidas en la inestabilidad interna y el descrédito internacional, aceptaron y aplicaron en diferente grado este programa de medidas.

Se estableció así un nuevo paradigma por el que, en un contexto globalizado, se hace necesario adoptar nuevas prácticas, como la desregulación de mercados, la apertura comercial y financiera, y el papel limitado del Estado en la economía; el grado de éxito que se lograra con estas políticas dependería de la intensidad, celeridad y coherencia con que cada país las adopte.

El *Consenso de Washington* no representaba el pensamiento oficial de las instituciones situadas en Washington o del Gobierno de EE UU; tampoco era, en términos reales, un consenso, pero sí venía a reflejar, en palabras de John Williamson, «la sabiduría convencional en boga entre las instancias

económicamente más influyentes de Washington». El *Consenso, codificado* en 1989 por Williamson, contenía diez reformas básicas: 1) disciplina fiscal; 2) prioridad para el gasto social; 3) reforma tributaria; 4) liberalización financiera; 5) tipos de cambio unificados y competitivos; 6) liberalización del comercio exterior; 7) apertura a la inversión extranjera directa; 8) privatización de las empresas estatales; 9) desregulación, y 10) respeto a los derechos de propiedad.

Williamson revisaría en 1997 su trabajo original para incluir, en el primer bloque, el incremento del ahorro; en el segundo, el énfasis en la educación primaria y secundaria; en el cuarto, la supervisión de banca, así como un nuevo bloque de medidas referidas a la creación y reforma de instituciones estratégicas como bancos centrales independientes y poderes judiciales transparentes.

La aplicación de las reformas contenidas en él ha tenido, sin duda, efectos positivos, como la desaparición de la *hiperinflación*, unos presupuestos más saneados, un menor coeficiente de deuda externa o un considerable aumento de la inversión exterior directa, aunque ésta se ha dirigido más a las adquisiciones de sectores privatizados que a nuevas inversiones productivas. Sin duda, el en el balance del *Consenso de Washington*, cuyo principal defecto era que no incluía la cohesión social entre sus objetivos, queda también un mayor desempleo y unos índices de pobreza que no se han reducido. Al mismo tiempo, la apertura económica ha aumentado la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante los efectos secundarios de la globalización.

De este modo, la recuperación prácticamente generalizada de los sistemas democráticos en América Latina contrasta vivamente con un crecimiento económico que no ha ido acompañado de redistribución y que apenas ha mantenido el producto *per capita*. Se debilita así la confianza en las todavía frágiles y poco vertebradas instituciones democráticas y, en ese contexto, emergen nuevas fuerzas, en general de corte populista, que tienden a desplazar a los partidos políticos clásicos.

El esfuerzo de los gobiernos por adoptar las directrices del Consenso de Washington, las dificultades, los errores y el impacto sobre la mayoría de la sociedad de los procesos de ajuste económico han generado nuevos desequilibrios. Las políticas macroeconómicas, las reformas liberalizadoras y los procesos de privatización se han traducido, en muchos casos, en un aumento de la desvertebración social, con devastadoras consecuencias en las etapas de crisis, que han emergido con demasiada frecuencia en el ciclo económico.

La consecuencia es el cuestionamiento, en su conjunto, del Consenso de Washington, al que se le atribuyen buena parte de los problemas económicos y sociales que hoy padece América Latina y, al mismo tiempo, el ataque a la legitimidad de los gobiernos que, en sus esfuerzos por aplicar los compromisos de Washington, no han sido capaces de obtener los resultados que esos programas debían producir. La crisis económica mundial, tras el 11 de septiembre, y las incertidumbres resultantes oscurecen aún más las perspectivas latinoamericanas.

LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA

El proceso anterior no puede entenderse plenamente sin tener en cuenta los profundos cambios políticos que se han producido en las últimas décadas. A pesar de los evidentes problemas políticos que experimentan algunos de los países latinoamericanos, es indudable que, salvo excepciones, hoy ya no cabe hablar, como hace dos décadas, de recuperación de la democracia, sino de su estabilización y consolidación. Baste recordar que hace treinta años, sólo una minoría de países de América Latina y el Caribe celebraban elecciones democráticas, que hace 20 años sólo se producían en la mitad de los países y que en los últimos 10 años se han experimentado avances significativos en el desarrollo de elecciones libres y transparentes, como refleja el Índice de Democracia Electoral elaborado por el PNUD. Lo mismo cabe decir de la participación de las mujeres (18 por 100 en los parlamentos nacionales) y de los indígenas. A ello debe añadirse, junto con el desarrollo de la sociedad civil y el indudable avance de los derechos humanos y las libertades, un proceso, no exento de tensiones y debilidades, de descentralización política y administrativa sin precedentes, por el que los gobiernos locales y regionales han pasado a ser objeto de elección popular en casi todos los países de la región.

Pese a ello, como se ha indicado, se han producido situaciones de crisis y tensiones sociales que han evidenciado las debilidades que aún presenta la consolidación de la democracia representativa en América Latina. Los cambios anteriormente descritos, con todas sus limitaciones, han afectado a las

viejas estructuras de mediación política, poniendo en cuestión los antiguos resortes populistas y clientelistas de canalización de la voluntad popular, sustituidos, en algunos casos por mecanismos populistas de nuevo cuño: todo ello plantea la necesidad de una revisión del sistema de partidos en América Latina.

La reducción de la pobreza y de la desigualdad, íntimamente relacionadas entre sí, aparece como el objetivo principal de la actuación europea en América Latina. Las desigualdades en la región son históricamente las más extremas del mundo y obedecen a factores estructurales, como la distribución de la tierra o el acceso a la educación y otros servicios: los esfuerzos de cambio que se precisan son ingentes y los resultados no inmediatos, lo que hace aún más necesaria una acción urgente y enérgica.

En los últimos quince años, en América Latina, pese a la moderada reducción de los niveles de pobreza, ha seguido aumentando la desigualdad. En este contexto general, cabe destacar que se han experimentado avances en materia de educación, salud, igualdad de género y acceso a agua potable, que sitúan a la región en la perspectiva de cumplir los objetivos del milenio en estos ámbitos; al mismo tiempo, será difícil que pueda alcanzarse el objetivo de reducir a la mitad el índice de personas en situación de extrema pobreza.

La pervivencia de la desigualdad, herencia histórica del subdesarrollo, constituye hoy uno de los principales obstáculos para la consolidación de democracias estables en

América Latina. Por un lado, hace aumentar la resistencia al cambio por parte de los sectores más favorecidos, con la consiguiente reducción del pluralismo político, por lo que se ven limitadas, también, las posibilidades de institucionalización de fórmulas de convivencia derivadas de la profundización de la democracia. Al mismo tiempo, la desigualdad de partida, y su mantenimiento, hacen que la democracia genere fuertes expectativas en los sectores más desfavorecidos, que pueden verse frustradas, generando inestabilidad y la posibilidad de triunfo de opciones políticas de corte populista que, a medio plazo, podrían devenir en un regreso a fórmulas autoritarias.

Las dificultades de las nuevas democracias latinoamericanas para desarrollar eficazmente la lucha contra la pobreza y la desigualdad se deben a un conjunto de factores internos y externos a los que hemos hecho referencia: la necesidad de reducir la deuda, el limitado acceso a recursos financieros internacionales, las barreras de acceso a los mercados y el proceso de inserción en la economía global, han impuesto fuertes sacrificios de ajuste estructural que han limitado y debilitado, en no pocos casos, la capacidad de actuación del Estado. En el plano interno, la mayoría de los países sufren de una limitada capacidad fiscal que hipoteca sus políticas de lucha contra la pobreza y de reducción de la desigualdad.

De este modo, el desarrollo de las capacidades estatales, a partir de políticas fiscales más equitativas y eficientes, junto al desarrollo de nuevas políticas del bienestar y fórmu-

las flexibles de prestación de servicios, con amplia participación del mercado y la sociedad civil, es el gran reto de la región para que la democracia funcione y contribuya a la existencia de sociedades más justas y más prósperas. La gobernanza aparece así como el elemento imprescindible para impulsar, desde instituciones democráticas sólidas, políticas eficaces dirigidas a elevar sustancialmente los niveles de desarrollo humano.

CONCLUSIÓN: UNA AGENDA COMPARTIDA PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

La relación entre Europa y América Latina ha alcanzado un grado de madurez que permite —y hace a la vez imprescindible— un nuevo impulso político que sitúe, de manera efectiva, a Latinoamérica entre las prioridades estratégicas de la Unión Europea. El diálogo político reforzado entre la UE y América Latina aparece, junto con las relaciones de cooperación y el impulso tecnológico y comercial, como uno de los tres ejes principales de cooperación entre ambas regiones. Ese diálogo se ve reforzado por el relanzamiento de los procesos de integración y cooperación entre los países latinoamericanos y por la extensión de la democracia en la región. La identidad de valores, principios y raíces culturales compartidas supone una sólida base sobre la que construir una asociación estratégica. En la realización de las ambiciones de Europa como actor internacional, América Latina es, indudablemente, un aliado natural, con el que comparte la misma visión sobre la importancia del multilateralismo como marco para las relaciones internacionales.

Ese compromiso reforzado de Europa con América Latina debe hacer prioritario el objetivo del desarrollo sostenible en todos sus elementos: la equidad social aparece como el principal problema de una región que presenta los índices mundiales más elevados de desigualdad. Ante este reto, crecimiento y redistribución no son, en modo alguno, alternativas diferentes, sino elementos de una misma ecuación en la que el papel del Estado es fundamental para garantizar un nivel de cohesión social satisfactorio. Por eso, junto con la necesidad de estabilidad macroeconómica y la credibilidad presupuestaria, es fundamental luchar contra la corrupción,

seguir realizando esfuerzos de democratización a través de la gobernanza participativa y que el Estado actúe sobre el sistema fiscal, para hacerlo más equitativo y progresivo. Pero Europa puede también contribuir a todos estos objetivos desde su propia experiencia, como el éxito en la integración europea o las políticas de cohesión, materializadas en la estrategia europea contra la pobreza y la exclusión (Lisboa 2000), o la política regional que viene aplicando desde los años setenta, impulsando así eficazmente los objetivos centrales de esa Agenda compartida para el desarrollo de América Latina. •