

Reglas para el orden multilateral

Libre comercio y justicia social

87. La Unión Europea y el Mercosur se enfrentan al desafío de conciliar las exigencias del estatuto de *global trader* con la solidaridad y la cohesión social. La lucha contra la exclusión social es el punto central de la sustentación y de la legitimidad de los procesos de integración. Tanto la Unión Europea como el Mercosur, aunque en grados distintos, tienen elevados niveles de exclusión social y de desempleo, y ambos tienden a aumentar con la globalización y con la mayor vulnerabilidad a choques externos que conlleva, así como a la intensa presión que ejercen sobre el mercado de trabajo y los sistemas de seguridad social.

88. En América Latina, por razones puramente demográficas, el empleo es y será una cuestión estratégica. Se estima que Brasil, por ejemplo, solamente para acompañar el aumento demográfico, tendrá que crear 25 millones de puestos de trabajo hasta el año 2010. En la Unión Europea, el envejecimiento de la población y la crisis del Estado-providencia está igualmente poniendo en riesgo la capacidad de sustentar un número creciente de jubilados, mientras el desempleo genera desilusión frente a la integración social.

89. La Unión Europea y el Mercosur buscan cambiar esta situación. El Mercosur está considerando la adopción de una carta social que consagre derechos individuales y colectivos, lo que constituiría un paso importante en el camino de la integración y del refuerzo de la identidad política. La necesidad de consagrar mayores recursos a la ampliación de la seguridad social entra en conflicto con la necesidad de contención presupuestaria y de reducción de los gastos públicos, al tiempo que las políticas de empleo están confrontadas con los inmensos desafíos provocados por el crecimiento de la economía paralela y por la reestructuración de la producción.

90. El Tratado de Amsterdam reforzó el compromiso con la «Europa social». Debido a la presión de la opinión pública, los gobiernos de los países miembros de la Unión Europea, «federalistas» e «intergubernamentalistas», reaccionaron positivamente a esta cuestión. La adhesión de varios países económicamente más débiles que los miembros actuales y las divisiones entre estos, a lo que se añade aún la presión de la globalización, no permite asegurar que la «Europa social» se amplíe a toda la Unión y no evolucione, al ejemplo de la UEM, según un patrón de «geometría variable».

91. En cuanto proyectos de integración que ambicionan ir allá del comercio, el Mercosur y la Unión Europea tienen una responsabilidad especial en la discusión del contenido social, moral y ético del libre comercio, así como de evaluar sus efectos. Si la integración no proporciona soluciones mejores y cualitativamente distintas al problema de la exclusión social, ¿por qué no se limitarían entonces los países de las dos regiones a un libre comercio simplemente perfeccionado? Sería ingenuo pensar que la integración garantiza por sí misma la justicia social, sin que se adopten medidas concretas para promoverla.

92. Es importante recordar que el capitalismo admite la diversidad y reiterar que la globalización es compatible con una pluralidad de modelos regionales de desarrollo. El progreso de la integración exige inversiones a largo plazo en infraestructuras, educación, formación profesional y cualificación de la fuerza laboral, en el desarrollo de las políticas industriales de innovación tecnológica, en investigación y desarrollo para la creación de sociedades de información, y en la preservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

93. La Unión Europea y el Mercosur deben pensar, junto con los Estados Unidos y otras regiones y países del mundo, en un modo de conciliar el libre comercio y la justicia social. Como objetivo principal, hay que reelaborar el cuadro de los derechos sociales bajo la protección del derecho al desarrollo sustentado, empezando por reformular el debate en el seno de la OMC sobre la condicionalidad social y ambiental.

94. La preocupación con la justicia social se universaliza, y se reconoce la necesidad de dar al problema una respuesta global. Las políticas «asistencialistas» se ven gradualmente sustituidas por la promoción de la capacidad de generación de riqueza. Se acepta la necesidad de crear sistemas híbridos de seguridad social, y se reconoce unánimemente el papel de las pequeñas y medianas empresas en la promoción de la cohesión social. Para la marginalización, la pobreza, el desempleo, generalmente se defienden soluciones de inserción social basadas en la educación y la capacitación individual, y en el acceso universal a la información y al conocimiento. La integración regional coloca en nuevos moldes el problema de la ciudadanía, y crea la necesidad de políticas comunes en el campo social, del empleo, de la salud, así como nuevas formas de cooperación intra e inter-regional.

Recomendaciones del Forum Euro-Latinoamericano

Soluciones internacionales para el problema de la justicia social. La pobreza y la injusticia social son problemas globales y no solamente locales. De ahí que la erradicación de la pobreza y de la desigualdad exijan también esfuerzos concertados y medidas globales.

Reforma de la administración estatal. Es necesario agilizar el aparato estatal por su papel regulador en el campo social. La reforma de la salud pública, de la seguridad social, y de la educación requiere aparatos estatales más ágiles y más eficaces.

Empleo y «empleabilidad». El intercambio de experiencias en materia de reforma de la legislación laboral, inversión en capital humano y calificación de la fuerza de trabajo puede ayudar a evitar errores y encontrar mejores soluciones.

Reforma de los sistemas educativos. La educación es una preocupación dominante para diversos Estados miembros de la Unión Europea y del Mercosur. Ha sido igualmente objeto de reflexión en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y Caribe y en el Banco Interamericano de Desarrollo, y fue tema central de la Cumbre de Santiago. La educación se considera la llave para el aumento de la empleabilidad y para la adaptación de la fuerza de trabajo a un mercado competitivo y global. La calidad de la enseñanza debe ser estimulada al igual que la universalidad del acceso a la educación. Además del programa Alfa de cooperación universitaria con América Latina, hay que intensificar entre otros el intercambio de estudiantes, ampliando al ámbito inter-regional iniciativas como los programas Sócrates e Erasmus.

Reforma de los sistemas de seguridad social. Es necesario ampliar la protección social, combinando de forma imaginativa sistemas de cobertura universal, mecanismos exclusivamente destinados a los más desfavorecidos y esquemas contributivos no obligatorios. Los nuevos sistemas de seguridad social deben involucrar al sector público, al sector privado y al llamado «tercero sector», como forma de asegurar la competitividad de los servicios.

Distribución equitativa de los beneficios de la integración. La exclusión social obedece muchas veces a un patrón geográfico de zonas sistemáticamente excluidas. Es necesario garantizar la inclusión por razones políticas, ya que la legitimidad de los procesos de integración depende de su capacidad de mejorar el nivel de vida de todos, e igualmente por razones económicas, ya que los desniveles de desarrollo perjudican la competitividad general de la región.

Derecho al conocimiento y a los «conocimientos». De él depende la posibilidad de contrarrestar la globalización hegemónica y contraponerle otra que toma en consideración la diversidad de la experiencia humana. La redefinición de los derechos de propiedad y del acceso a la tecnología, especialmente el área de las telecomunicaciones, donde las últimas novedades quedan obsoletas de un día al otro, es una cuestión de supervivencia. La innovación tecnológica es responsable de la reestructuración de los sistemas de producción mundiales y de la profunda transformación de los métodos de trabajo.

Responsabilización social del sector privado. La responsabilización social de los grupos privados, tanto en el ámbito nacional como internacional, es una condición para que se produzcan plenamente las ventajas de la integración. Deberán soportar una parte de los costos de la modernización, de las reformas sociales y de la preservación del medio ambiente, no por altruismo o por consideraciones de orden ética, sino porque de eso depende también su capacidad de competencia. Los mecanismos de responsabilización social, tanto en el ámbito internacional como el nacional, son aún imperfectos, y se ganaría mucho si existieran mejores canales de comunicación entre el gobierno, el sector empresarial y otros sectores de la sociedad civil que intervienen en el área social.

95. Se podrían considerar muchos otros puntos de cooperación e intercambio de experiencias que reportan ventajas mutuas y capacidad innovadora. Sin embargo, el gran desafío de la asociación entre la Unión Europea y América Latina en el área social no reside propiamente en la identificación de áreas de convergencia, sino en el desarrollo de los mecanismos institucionales que dan cuerpo a esa asociación estratégica. El área de actuación institucional es, así, la primera prioridad.

Concretizar la asociación estratégica

96. La asociación política entre la Unión Europea y el Mercosur tiene como punto de partida la integración abierta y se basa en la proyección al exterior de los valores que comparten y que sustentan los respectivos procesos de integración: el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos, y la resolución pacífica y multilateral de los conflictos. La naturaleza similar de los dos proyectos les permite la identificación mutua como socios estratégicos en la escena internacional. La Unión Europea y el Mercosur deben así forjar un proyecto común para la regulación del sistema internacional. En particular, deben participar activamente en las Naciones Unidas en la definición de reglas políticas globales, especialmente en lo que respecta a los derechos del Hombre, a la lucha contra la discriminación y la xenofobia y a la defensa de la diversidad cultural y religiosa.

97. Sin embargo, el refuerzo político de la relación inter-regional presupone la existencia de intereses económicos y comerciales fuertes. La Unión Europea perdió peso político en su relación con México por negligencia en este aspecto, que solo fue corregido cuando el efecto del desvío de comercio creado por el NAFTA hizo ver a la Unión la necesidad de firmar un acuerdo más ambicioso de libre comercio y cooperación política con aquel país. Identificar al Mercosur como socio estratégico y sacar de ahí las debidas consecuencias en el campo económico permite evitar retrasos que siempre redundan en oportunidades perdidas.

Recomendaciones del Forum Euro-Latinoamericano

Reconocimiento mutuo como socios estratégicos. Si la Unión Europea y el Mercosur se reconocen mutuamente como socios estratégicos, deben establecer entre sí una relación cualitativamente diferente de la que establecen con otros países o regiones, sobre todo teniendo en cuenta la tendencia hacia la creciente facilidad para establecer acuerdos de libre comercio. La cualidad especial de esta relación inter-regional, que evita el alejamiento, perjudicial al refuerzo de las relaciones económicas, justifica por su vez que venga a constituir el núcleo que da fuerza a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Implantación del área de libre comercio. Sin la creación de la proyectada área de libre comercio, que consagre avances significativos tanto en términos de la liberalización comercial como de la cooperación económica, es difícil diseñar una relación política y estratégica que vaya más allá de la retórica. Cabe al Mercosur hacer valer ante los países de la Unión Europea sus preocupaciones en lo que respecta al comercio, y a la Unión Europea asegurar que el Mercosur se beneficie plenamente de las reformas que se introduzcan en la política agrícola común y en el sistema de preferencias generalizadas. La mayor competitividad económica del Mercosur es necesaria para el buen funcionamiento de la zona de libre comercio, y los programas europeos de apoyo al sector privado de los que América Latina beneficia deben ser plenamente aprovechados en este sentido.

Politización del diálogo. El diálogo político integrado, incluyendo cuestiones económicas, políticas y de seguridad, es una condición para la asociación estratégica. Sin olvidar las cuestiones inter-regionales, la agenda multilateral – de la que forma parte necesariamente la reforma de las Naciones Unidas – debe comportar igualmente la acción encaminada hacia la adhesión universal a todas las convenciones y protocolos, y de la autonomía y capacidad de intervención del recién creado tribunal criminal internacional, así como, en otra esfera, las medidas para contener a los actores transnacionales, cuyo poder económico se refleja cada vez más directamente en la vida de las sociedades, a las reglas democráticas, éticas y de la transparencia comúnmente aceptadas. La asociación estratégica propuesta – el refuerzo del «frente» Euro-Latinoamericano del «triángulo» Atlántico –, incluso en términos de seguridad, refuerza la importancia tanto del Mercosur como de la Unión Europea frente a los Estados Unidos, y puede contribuir para contrarrestar la tendencia unilateralista y fomentar la «multilateralización» de la política americana.

Desburocratización y alto nivel. Hay que involucrar directamente en la negociación del acuerdo inter-regional y en el diálogo político a los más altos responsables de ambas regiones, con vistas a politizar y dar nueva fuerza al diálogo. Se propone, además, con idéntico objetivo, la creación de un Representante Especial de la Unión Europea en el Mercosur y de un Representante Especial del



Mercosur para la Unión Europea, en régimen de rotación. Esta medida concreta podría ser anunciada en la próxima Cumbre Europa-América Latina-Caribe.

Organización, continuidad y ritmo. Hay que adoptar un mecanismo semejante al que se practica en la asociación euro-mediterránea, que resulte en la creación en las cancillerías de la Unión Europea y del Mercosur de responsables del acompañamiento político del diálogo. Esta red de altos funcionarios, en colaboración con la Comisión Europea y el Consejo y los órganos competentes del Mercosur, aseguraría la continuidad y ritmo al diálogo, trabajando igualmente para la fijación de la agenda política de las reuniones anuales de los ministros de Asuntos Exteriores.

Dar voz a las sociedades civiles. La asociación inter-regional no es meramente obra de los gobiernos, sino que también resulta de la aproximación entre los varios sectores de la sociedad.

El mundo empresarial y el mundo del trabajo. Fomentar la participación de las organizaciones patronales y sindicales de las pequeñas y medianas empresas en el diálogo inter-regional. De un modo general, Europa y América Latina quedan muy atrás de Estados Unidos respecto al papel de las empresas y de los sindicatos en las negociaciones internacionales, cuya participación es igualmente importante en la formulación de las reglas universales en el seno de la OMC y de la OIT.

Las profesiones liberales y el papel de las redes. Abogados, universitarios, escritores, profesores, y periodistas, tienen un papel en el lado cultural del diálogo político. Cultura se usa aquí en su sentido más amplio, incluso en el de atender a la necesidad de acceso a la tecnología de la comunicación y a la mejora de las calificaciones profesionales. En base en la experiencia del Forum Euro-Latinoamericano, la Unión Europea y el Mercosur deben apoyar la formación de redes, incluso de institutos y expertos de relaciones internacionales, como forma de intercambio permanente entre las dos regiones.

Plataformas de ONGs. Las ONGs nacionales o transnacionales que se dedican a los derechos humanos, a los derechos de la mujer, de la niñez, de las minorías, de las comunidades, así como las que se dedican a problemas sociales como la salud, la educación, la habitación y otras necesidades básicas tienen una contribución concreta y útil que hacer. Además de las ONGs reconocidas por el ECOSOC, la Unión Europea (que reconoce y apoya igualmente una plataforma de ONGs) y el Mercosur (dónde algunos países desarrollaran idéntico esfuerzo) podrían crear una plataforma conjunta de las ONGs para participar en el diálogo de forma institucionalizada. La cuestión de la responsabilización se refiere igualmente a las ONGs, cuya capacidad de influencia se refuerza ante las instancias nacionales, regionales e internacionales.

Riesgos comunes, respuestas conjugadas. La Unión Europea y el Mercosur han reforzado crecientemente su capacidad para manejar los problemas de seguridad

interna con dimensión transnacional, como la gran criminalidad, o el tráfico de drogas y de armas. Hay que avanzar en el sentido de la armonización de los procedimientos de combate a estas amenazas, incluso fortaleciendo la cooperación en materia de derecho civil y penal.

Formulación de las reglas globales. Entre la Unión Europea y el Mercosur existe un capital de solidaridad y confianza, fruto de percepciones convergentes de los riesgos y de la forma de enfrentarlos, condición necesaria para la formulación y aceptación de normas y leyes de carácter universal. El mayor desafío estratégico, tanto para el sector público como para el sector privado, es «regular» la globalización – la colaboración sistemática entre juristas y otros *regulators* de la Unión Europea y del Mercosur permite una intervención conjunta en ese ámbito. Este trabajo conjunto debería también solicitar, de acuerdo con los temas tratados, los *inputs* de los organismos de la sociedad civil.

98. Al tratarse de dos potencias civiles, la conexión entre los campos político y económico es esencial en la relación entre la Unión Europea y el Mercosur: es decisiva para su acción política en el sistema internacional, y en la defensa de la coherencia entre intereses y valores. Esta coherencia es especialmente importante en la discusión de los nuevos temas de la OMC, sobre todo respecto a la condicionalidad social y ambiental. Hay que asegurar que las soluciones encontradas para la justicia social y la preservación del medio ambiente en las políticas de desarrollo sean consideradas como pasos positivos para unir intereses y valores, y no como amenazas a intereses regionales o nacionales.

99. La Cumbre Europa-América Latina-Caribe constituye una ocasión oportuna para reforzar las relaciones inter-regionales, en particular en lo que se refiere a la ejecución de los acuerdos de comercio entre la Unión Europea y sus varios socios latinoamericanos. La agenda debe ser orientada hacia áreas concretas y medidas específicas, con vistas no a sustituir, sino a incorporar valor añadido a los diálogos existentes, con la preocupación de, ante la perspectiva del refuerzo del multilateralismo, contribuir a la formulación conjunta de instrumentos y reglas para reducir el impacto de las crisis asociadas a la globalización.

100. La Unión Europea y el Mercosur tienen un interés común en la promoción de un orden mundial definido por reglas fijadas multilateralmente, aceptadas por todos y de aplicación universal. Tienen un interés común en que todos, los débiles y los poderosos, suscriban un «pacto de confianza recíproca» basado en la formulación multilateral de un conjunto de reglas y de una agenda mundial. Es decir, tienen un interés común en substituir la *pax americana* por la *pax interdemocrática*.