

Cohesión social: ¿una nueva retórica?*

Eloy Patricio Mealla

Ética y desarrollo

La teoría del desarrollo desde sus comienzos, a mitad del siglo XX, ha ido recorriendo hasta nuestros días un arco que va desde el economicismo hasta el surgimiento actual del énfasis puesto en su componente ético. Tal acentuación que conecta ética con desarrollo, que nos permitiría hablar de "desarrollo ético", es una de las últimas incorporaciones a la ya larga historia de los llamados "adjetivos" del desarrollo (social, local, sustentable, equitativo, inclusivo,...)¹.

En ese sentido, ha habido una evolución -en alguna medida positiva- en la parábola que han ido recorriendo las concepciones acerca del desarrollo. Se ha ido puliendo el inicial concepto de desarrollo, identificado crasamente con el crecimiento económico. Es decir, el economicismo, equiparado básicamente con la simple inversión externa directa que prometía a los países periféricos y postcoloniales alcanzar mecánicamente a los que iban más adelante en la carrera del desarrollo. Dicho enfoque rápidamente encontró sus límites y fue dando lugar a otras dimensiones primordiales del desarrollo que hoy nos permiten gozar de visiones más integrales y complejas. De todos modos, no todo fue tan lineal y existió un fuerte retorno a ciertas tesis del economicismo, especialmente en su versión neoliberal a lo largo de los años 90.

Veamos ahora algunos nuevos aportes y consecuencias que se podrían estar advirtiendo acerca de esta concepción ética sobre el desarrollo. Inicialmente, la relación entre ética y desarrollo, la podemos establecer desde una ética restringida que tiende a concentrarse en cuestiones instrumentales o procedimentales, a diferencia de una ética mayor que no soslaya cuestiones más sustantivas.

En efecto, el lenguaje cotidiano al relacionar habitualmente ética con economía y desarrollo, está acostumbrado a una inercia que lo lleva a entender la ética sobre todo relacionada con los comportamientos individuales. Ética refiere así a la honestidad personal, a la responsabilidad social empresaria ligada al marketing filantrópico, al cumplimiento de las reglas establecidas. El énfasis al que actualmente asistimos lo vemos muy en esa perspectiva de microética. De alguna manera, esta concepción

* Este texto es parte integrante de una investigación del Área de Estado y Políticas Públicas – FLACSO (Buenos Aires), 2008. Ver: <http://www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/files/investigaciones>

¹ Mealla, E. Vuelve el desarrollo: del economicismo al giro ético, en García Delgado, D y Nosetto, L., **El desarrollo en un contexto posneoliberal**, FLACSO/Ed. CICCUS, Buenos Aires, 2006.

espontánea de la ética eclipsa a la ética vinculada también con cuestiones mayúsculas, de carácter más estructural y macro, con la justicia social, con las relaciones asimétricas, por ejemplo, en las transacciones del comercio mundial.

Es cierto, por otro lado, que relacionar el desarrollo con la capacidad de las personas de elegir sus proyectos de vida y desplegar sus capacidades, no dejan de ser apelaciones muy genuinas y auténticas que no podríamos dejar de compartir.

De todos modos, el enfoque que denominamos desarrollo ético, al menos en algunas perspectivas más difundidas (Sen, Klisberg), nos parece de corto alcance o que no priorizan algunas otras dimensiones más colectivas que también hacen a la ética². Si esto último no se explicita hay una propensión comunicacional que pareciera asociar la ética sólo con la calidad de las relaciones individuales. Una ética mayor no parece estar en el vocabulario habitual ya sea del hombre común ni en el de las instituciones políticas, tanto nacionales, regionales o internacionales.

Insistimos, en el discurso convencional, cuando nos referimos a ética, no se nos ocurre inmediatamente relacionarla, por ejemplo, con el pavoroso y todavía ascendente endeudamiento en que se encuentran las economías del sur³.

Los países acreedores y también los deudores implicados en casos de deudas ilegítimas y odiosas -evidenciando poca o nula ética- no han manifestado ningún interés en alentar procesos de auditoría. Los países acreedores pese a estar ellos asociados y actuar mancomunadamente, en el llamado Club de París, siempre han obstruido la creación de un Consorcio de Deudores que, eventualmente, fuese capaz de negociar en un mismo nivel jerárquico, diplomático, técnico y político, y así poder trazar una estrategia común⁴.

No pareciera, cuando se dice "ética", que se la asocie fácilmente con algo más que evitar la corrupción, mejorar la calidad institucional, intensificar la seguridad, garantizar la gobernabilidad. No se vincula la ética, al menos espontáneamente, con los problemas,

² Ambos autores recientemente acaban de publicar en forma conjunta: Klisberg, Bernardo y Sen, Amartya, **Primero la gente**, Planeta/Deusto/Emecé, 2008.

³ Un informe del propio Ministerio de Economía argentino daba cuenta de la evolución de la deuda pública del país entre diciembre de 2005 y marzo de 2007 revela como la deuda pasó de 128.600 a 136.700 millones de dólares. Y esto teniendo en cuenta que en el 2006 se cancelaron por adelantado 9.800 millones con el FMI. Según estos cálculos la relación del endeudamiento público respecto del PIB (estimado en 240.000 millones de dólares para 2007) sería del 69%. Los pagos anuales (capital más intereses) estarían ya en el orden del 10% del PIB. Gladys Hernandez "Evolución de la deuda externa del Tercer Mundo. El caso de América Latina y el Caribe", abril 2008, en <http://www.cadtm.org/spip.php?article3267>. También: Bermúdez, Ismael, "Fuerte salto de la deuda externa en 2007: subió US\$ 14.435 millones", Clarín, Buenos Aires, 20 marzo 2008. El peso de la deuda Pública en América Latina es: Nicaragua 85.8% , Bolivia 72.1% , Argentina 68.6% , Uruguay 62.8% , Panamá 62.2%, Brasil 49.9%, Honduras 48.7, Colombia 45.2%, El Salvador 40.6% , Haití 39.5%, Ecuador 35.1%, Perú 34.1%, "América Latina frente a la Cumbre del G8", Latindadd, junio 2007.

⁴ Mealla, Eloy P., **Mecanismos de Conversión de Deuda por Educación**, Fundación SES, Buenos Aires 2007.

no sólo técnicos, sino eminentemente éticos, que hacen a la inequidad de la estructura económica mundial.

Respecto a otros temas acuciantes, una perspectiva ética integral y sustantiva del desarrollo, no puede dejar de indignarse e incluir en su agenda, por ejemplo, el repudio a la naturalización de la guerra y al retorno, al mismo tiempo, de las hambrunas a raíz de la alza de los alimentos. Este último, ya sabemos hace tiempo, un problema de carácter ético-político y ya no técnico-económico

Efectivamente, el gasto de cuatro días de guerra en Irak frenaría la crisis alimentaria mundial. El Programa Mundial de Alimentos necesita fondos para alimentar a 73 millones de personas que han generado "disturbios del hambre" en 37 países en desarrollo. La comunidad internacional debe donar 2.500 millones de dólares de forma "urgente". Es la conclusión de la reunión que han mantenido las agencias, programas y organizaciones de Naciones Unidas en Berna en mayo de 2008. Los datos son contundentes: "1.500 millones de personas ganan menos de dos dólares al día y destinan el 60% de sus ingresos a la alimentación"⁵.

Ahora bien, relacionado con este acentuamiento ético que venimos indicando, se observa una nueva conceptualización en la "familia del discurso ético", que lo podemos encontrar, en este momento muy reiterado, en la apelación a la cohesión social. Es el "concepto estrella" que está dominando en la literatura políticosocial del escenario internacional y regional. ¿Será un nuevo libreto que todo terminamos repitiendo que evidencia una carencia de léxico propio, y, lo que es peor, de plantear los problemas de desde nosotros mismos?

Cohesión social

La cohesión social puede ser entendida hoy día como la gran línea maestra de cooperación internacional que la Unión Europea, y después también España liderando las cumbres Iberoamericanas, proponen como el nuevo paradigma que debe regir las relaciones entre Europa y América Latina. La XVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago de Chile, noviembre 2007, polarizada mediáticamente hasta el hartazgo en la increpación del rey Juan Carlos de España al presidente venezolano Hugo Chávez, tuvo por tema "*Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica*". No era un tema casual. También la CEPAL, con el apoyo de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) y la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), se ha sumado al respecto⁶.

La Unión Europea introdujo este concepto en la agenda latinoamericana en la Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004. También otros organismos multilaterales, como el

⁵ Canal Solidario, Madrid, 1 mayo 2008.

⁶ Ver: **Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe**, CEPAL, Santiago de Chile, 2007. Ver también: Tokmán, Víctor E.: *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*, 2007, Santiago de Chile; Gómez-Sabaini, Juan Carlos: *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*, 2006. Asimismo algunas publicaciones desde el ámbito académicos se le está prestando especial interés, ver los números monográficos: "Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes", *Pensamiento Iberoamericano* n° 1, 2008; "Cohesión social", *Quórum* 18, 2007.

Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la asumen. Ciertamente resulta paradójico que estos organismos que en los '80 y en los '90 propiciaron políticas de mercado, relegando la cuestión social y redistributiva, sean ahora quienes, sin el suficiente sinceramiento y reconocimiento de responsabilidades, sostengan que la pobreza y la inequidad impiden el desarrollo⁷.

¿Se trata de una nueva retórica?, ¿cómo ser propositivos y no meramente críticos ante esta aparentemente nueva conceptualización del repertorio actual de la cooperación? En realidad, cohesión social es un concepto clásico que, sin ahora entrar en detalles, tiene ciertamente una larga trayectoria en la literatura social o sociológica. Recordemos que Durheim refería con ello a la solidaridad mecánica y a la solidaridad orgánica, entre otras cosas⁸. ¿Es un revival de eso mismo la apelación actual a la cohesión social, ante signos de anomia, desintegración y de fuerte disrupción social? La cohesión ¿otra vez, aparece como una necesidad para que funcione la sociedad?

Lo cierto es que hoy día el discurso de la cohesión social está adquiriendo una significación y propagación especial pese al carácter difuso, polémico e impreciso que le adjudican muchos autores⁹.

De algún modo, al concepto cohesión social se lo podría emparentar con el de integración social que en su momento también estuvo de moda y fue también muy polémico. La integración era la estrategia modernizadora para superar la marginalidad y las denominadas subculturas. La teoría de la dependencia fustigó seriamente la integración porque dejaba intacto el sistema de dominación. ¿La cohesión social será la misma retórica pero más políticamente correcta y en la que subyacen los mismos presupuestos?

De hecho, Europa, tiene su tradición en torno a la cohesión social más allá de lo académico, sobre todo después de la postguerra, coincidiendo justamente con el surgimiento de la teoría del desarrollo. La cohesión social se hacía indispensable en la Europa de postguerra. Especialmente, Alemania y Francia se proponen llegar a un nuevo pacto y surgen así los primeros lineamientos de una cohesión social necesaria para ir apuntando a una comunidad económica –concretamente con la creación de la Comunidad del Acero y del Carbón- y luego a la comunidad política que conocemos hoy día.

En América Latina el discurso de la cohesión social, a menos que se conecte decididamente con otra estrategia de desarrollo que deje atrás la mayor desigualdad del planeta, no será más que un complemento amortiguador del rumbo de la economía imperante, promoviendo políticas sociales y de seguridad eficientes, que incluyen el impulso de la responsabilidad social empresaria y el voluntariado social. De este modo,

⁷ “Cohesión Social, integración regional y desarrollo en América Latina”, Fundación Ebert y revista Nueva Sociedad, Taller internacional, Buenos Aires, 8 noviembre 2007.

⁸ Ottone, Ernesto y Sojo, Ana, “La racionalidad política de la cohesión social en América Latina y el Caribe”, Pensamiento Iberoamericano n° 1, 2008.

⁹ Por caso: Jarquín, Edmundo, “¿De qué cohesión social hablamos”, Quórum 18, 2007; Sanahuja, José Antonio, “Cohesión social: la experiencia de la UE y las enseñanzas para América Latina”, idem; Tironi, Eugenio, “Cohesión social en Chile. El retorno de un viejo tema”, idem; Ballón, Eduardo, “Sobre el concepto de cohesión social”, ALOP, Boletín 18, mayo-junio 2007; Ballón, Eduardo, “Sobre el concepto de cohesión social”, Boletín 18, mayo-junio 2007.

gran parte de la sociedad civil volvería a ser funcionalizada o cooptada para consolidar la gobernabilidad y la estabilidad, pero sin cambiar la estrategia de fondo.

Por el contrario, en el profuso discurso de la cohesión social los planteos críticos antisistema -como la persistente dependencia estructural de la economía, el endeudamiento, la contaminación ambiental- son silenciados o diluidos. En definitiva, la cohesión social, desde su génesis tecnocrática, considera que la desigualdad y exclusión social son un problema técnico que se supera integrándose adecuadamente en la economía mundial, consolidando así un modelo orientado a la exportación con desarrollo interno desigual¹⁰.

A continuación abordaremos tres cuestiones muy sensibles, que aparecen enmarcadas dentro del concepto de cohesión social. Son ellas: el codesarrollo, la flexiseguridad y los Acuerdos de Asociación.

El codesarrollo

En nuestros días, la Unión Europea promueve desde 1998 la Social Cohesion Development Division y la primera Estrategia para la Cohesión Social se redactó en 2000. Allí se define cohesión social como “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización”¹¹. La Unión Europea está otra vez exigida por los síntomas de disgregación social, sobre todo por la irrupción actual de los migrantes y la agregación de nuevos países. Las últimas incorporaciones de países a la Comunidad Europea están obligando ya no solamente a una cohesión económica y territorial sino también cultural. La posible incorporación de Turquía a la UE ha abierto de modo más agudo aún un fuerte debate en ese sentido.

En particular, esto se ve exacerbado por la cuestión de las migraciones provenientes de Oriente Medio, del Norte de África y de América Latina. La cuestión migratoria hoy es entonces visualizada desde la UE como la principal amenaza a su cohesión social. Ante ello, ¿cuál es la mayor estrategia que la UE propone, al menos en términos de cooperación internacional y de programas sociales? Es el codesarrollo. Nos referiremos a continuación a él, que asoma, de esta manera, como un nuevo modo de presentar el desarrollo, como una nueva adjetivación.

Relacionado con las migraciones, el codesarrollo se ha convertido en uno de los componentes principales exigidos en muchos programas actuales de cooperación tanto de organismos públicos como privados. Algo similar a lo que ocurre con género, diversidad, empoderamiento, medio ambiente, gobernabilidad, etc. Son tópicos que si no aparecen en un proyecto de desarrollo, se corre el riesgo por parte de los peticionantes de que sus propuestas no sean aprobadas. Estos ítems o libretos predeterminados condicionan la agenda y actividades de los gobiernos y las organizaciones del sur, y conducen generalmente a la ejecución de programas focalizados.

¹⁰ Cunca Bocayuva, Pedro, “Cohesión Social: ¿un nuevo remedio o la falsa conciencia de la desigualdad?”, ALOP, Boletín 20, setiembre-octubre 2007.

¹¹ Referencias tomadas de: Feijoo, María del Carmen, “Las políticas de género en América Latina. ¿es posible vincularlas a la cohesión social?”, en <http://www.e-cofi.net/documentos>

Rápidamente ya ha surgido la polémica sobre este tipo de estrategia para enfrentar la cuestión de las migraciones, en cuanto podría encubrir proyectos de retorno o de contención, faltándole motivaciones más genuinas y solidarias.

En términos generales, se trata de impulsar con los migrantes proyectos de desarrollo en sus países de origen. Esto podría funcionar con grupos numerosos y de fácil identificación, pero no es el caso de la mayoría de los migrantes argentinos, pertenecientes especialmente a sectores medios o profesionales independientes, que escapan al perfil de las propuestas de codesarrollo, centradas en proyectos productivos y de capacitación laboral.

En sus versiones más declaradamente amigables, el codesarrollo busca simplemente gestionar o direccionar las migraciones, con programas más bien de retorno o de freno a grupos humanos muchas veces provenientes de países que fueron colonias hasta hace muy poco. Los migrantes son vistos como flujos humanos que alterarían la cohesión y el bienestar europeo actuales, olvidando que dicha prosperidad fue lograda en gran parte con el vasallaje y la expoliación imperial llevada adelante por las potencias europeas. Se olvida la deuda histórica que permitió tomar la delantera en el proceso de acumulación de la economía mundial.

Tales críticas, lamentablemente, se han visto confirmadas con la aprobación reciente, por parte del Parlamento Europeo, de la llamada "Directiva de Retorno", que criminaliza a los migrantes por no tener papeles. Tal mirada y solución unilaterales del problema hacen que, además del olvido de los derechos humanos elementales, los migrantes, en especial los forzados, no se los reconozca como pertenecen en la mayoría de los casos a las poblaciones más empobrecidas, afectadas –como venimos de indicar- por las injustas asimetrías del comercio internacional, por la carga de la deuda externa -contraída con la corresponsabilidad de muchos países europeos-. Es llamativo que desde ciertos núcleos dominante de la economía mundial se impulse denodadamente la libre circulación de bienes y capitales, pero se obstruya la circulación de las personas, olvidando también que desde siempre todos, de algún modo, venimos de otra parte.

He aquí un nuevo desgarró ético que pone en entredicho la autenticidad del discurso de la cohesión social proveniente desde la UE. Particularmente, en América Latina se vuelve evidente esta contradicción que implica, entre otras cosas, una falta de reciprocidad histórica –sin remontarnos siglos hacia atrás, tres millones de europeos, luego de 1945, migraron hacia América del Sur. También se constata una falta de reciprocidad actual, ya que los migrantes, aún los irregulares, también contribuyen hoy positivamente al desarrollo y bienestar europeos¹².

Flexiseguridad

¹² Declaración de Repudio a la Directiva de Retorno, Latindadd, junio 2008; Mármora, Lelio, “La amnesia histórica levanta muros en la UE”, Clarín, Buenos Aires, 1 julio 2008.

Otra forma de concretar en Europa la cohesión social está referida a las relaciones laborales. Para ello se ha acuñado un extraño vocablo denominado “flexiseguridad” que llamativamente la CEPAL ha incluido en su agenda para América Latina¹³.

La precariedad laboral ya no es una característica propia de la economía informal y de los excluidos, también afecta a los que están en empresas formales, afecta también a los incluidos. El temor a quedar sin empleo no sólo es perder el puesto de trabajo y los ingresos correspondientes, sino también provoca angustia ante la amenaza de quedar sin protección social, especialmente en lo que refiere a quedar sin acceso a los servicios previsionales y de salud. El trabajador aún teniendo trabajo tiene miedo a perderlo y que además quede roto su lazo de pertenencia a la sociedad. Sin trabajo no sólo no se tienen ingresos ni protección sino también se pasa a estar desafiado de la sociedad.

La volatilidad económica, o sea, el movimiento de entrada y salida de capitales genera incertidumbre. Una de las consecuencias que acarrea es que no se puede -argumentan algunos- contratar a largo plazo por los altibajos en la producción. También se sostiene que para poder ser competitivos -por ejemplo, ante los países asiáticos y sus bajos costos, y otros cambios de la economía internacional- son necesarios procesos de ajuste que exigen flexibilidad laboral; es decir, reducción de costos laborales.

De este modo, la flexibilidad termina siendo reducida sólo a precariedad y al descarte de empleados, quedando postergada una definición más positiva relacionada con la movilidad. La movilidad laboral se refiere a las nuevas formas de trabajo, debidas especialmente a los sucesivos cambios tecnológicos, que hacen que una misma persona vaya cambiando de tareas a lo largo de su vida laboral o que pueda simultanear varias tareas al mismo tiempo. Ya no existirían puestos tan estáticos de trabajo ejercidos por una misma persona a lo largo de toda su vida activa.

Lo cierto es que la flexibilidad lamentablemente ha sido asociada sólo al recorte de los derechos laborales y al empeoramiento de las condiciones laborales. Para superar esta situación se ha propuesto la flexiseguridad. Este extraño neologismo pretende combinar alta flexibilidad en los contratos y despido, con altos niveles de seguridad para los trabajadores. Dinamarca está al frente de este tipo de solución.

También por flexiseguridad se entiende un modelo de contratación en el que el cumplimiento de horarios es anual, distribuyéndose en algunas semanas de trabajo y otras de licencia, y con salarios basados en objetivos.

En los Estados Unidos la flexibilidad laboral es alta y la protección social muy baja, pero con un mercado muy dinámico, hasta ahora al menos, que permite la rápida reinserción. Contrariamente, el modelo de algunos países europeos, tradicionalmente con un Estado de Bienestar fuerte, es de flexibilidad laboral combinada con alta protección (además de Dinamarca, se puede mencionar a Bélgica, Holanda, Finlandia e Irlanda) o intermedia (Alemania y Francia). Por su parte, Italia, España y Portugal se asemejan a los países latinoamericanos donde la flexibilidad no se acompaña con políticas de seguridad social suficientes.

¹³ Ver, capítulo V, A, 2: “Hacia una estrategia de flexiseguridad laboral”, en **Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe**, o.c.

¿Se podría implementar un sistema así que contribuya a la cohesión social en Argentina? Algunos especialistas lo consideran un sistema deseable y que encaja mejor con la cultura continental europea, más cercana a la nuestra, que con el modelo estadounidense. Otros ven serias dificultades de implementación debido al alto nivel de informalidad del trabajo y de evasión impositiva que padecemos. En todo caso, “es engañoso hablar de flexiseguridad porque sólo persiguen aplicar la primera parte del término. Primero hay que aumentar la seguridad y después revisar la flexibilidad”.

Según esta perspectiva, es preciso contar con un Estado que reintegre a la sociedad educación y salud de calidad, a la que hoy acceden sólo quienes pueden pagarlas. No podemos plantearnos cambios como los de la flexiseguridad cuando estos dos derechos básicos no están garantizados. También le correspondería al Estado ejercer mayor presión tributaria sobre las empresas para poder financiar la seguridad social¹⁴.

En todo caso, el gran obstáculo sigue siendo el empleo informal. No hay cambios posibles en un mercado laboral donde casi el 50% de los trabajadores están en situación informal o no registrada. Es un porcentaje que quintuplica al de los países europeos, y manifiesta un estado de indefensión de muchas personas que ganan salarios muy bajos, carecen de obra social y no pueden acceder, por carecer de un recibo formal, a un crédito ni alquilar una vivienda. Pueden tener un empleo pero siguen siendo pobres en un país que crece sostenidamente¹⁵.

En definitiva, el gran desafío de una política orientada al trabajo digno, no es sólo la creación de empleo sino elevar su calidad, reduciendo los niveles de precariedad, y posibilitando la compaginación entre empleo y vida familiar, y otras condiciones de desarrollo personal.

Acuerdos de Asociación

Finalmente, los Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina tienen por objetivo promover una cohesión social, ya no sólo intrabloque, sino birregional, o sea, apuntan a una cohesión más global. En el proceso de integración entre América Latina/Caribe y Europa (UE-ALC), hasta el momento se han venido teniendo tratativas especializadas entre la UE y subregiones específicas (MERCOSUR, Comunidad Andina, América Central, CARIFORUM) y entre la UE y países concretos (México y Chile).

Tales negociaciones se han basado en tres ejes: el diálogo político, el refuerzo de las relaciones comerciales y la cooperación para el desarrollo. El diálogo institucional se hace efectivo a través de dos foros: a nivel de Ministerios de Relaciones Exteriores y como Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC¹⁶. En principio, estos

¹⁴ Así se expresa Hector Recalde, que además considera que si bien Argentina experimentó últimamente notables mejoras en la mayoría de sus indicadores, estos no alcanzan para implementar un modelo de estas características: "Dinamarca tiene -expresa Recalde- un PBI per cápita de u\$s 47.400 anuales contra los u\$s 4.470 de la Argentina", ver Soto, Elisa, "La polémica por las relaciones laborales", FORTUNA, N° 193, Bueno Aires, edición del 10 Febrero de 2007.

¹⁵ Soto, Elisa, o.c.

¹⁶ La I Cumbre de Jefes de Estado se celebró en Río de Janeiro, en 1999; la II Cumbre birregional con el lema central "UE-América Latina y Caribe: Impulsando la asociación estratégica para el siglo XXI", la

diálogos y posibles alianzas son bienvenidas y potencialmente positivas en cuanto a equilibrar el unilateralismo vigente en el sistema de las relaciones internacionales, pero no se trata, por ejemplo, de huir del ALCA para terminar subsumidos en las estrategias de la Unión Europea.

De hecho, respecto a concretar un acuerdo de conjunto entre los dos bloques poco se pudo progresar en esa dirección en la V Cumbre celebrada en Lima en mayo de 2008¹⁷. Se puede argumentar que desde América Latina hay situaciones internas propias que lo impiden. En efecto, todavía América Latina dista bastante de ser un bloque institucionalmente tan estructurado como el europeo y con políticas comunes. Además de la existencia de varios subbloques, que por momentos se yuxtaponen, no faltan discordias, rivalidades y litigios, como el que mantienen Colombia, Ecuador y Venezuela, en relación a las actividades de las FARC, o como el que subsiste entre la Argentina y Uruguay por la instalación de la pastera finlandesa Botnia en Fray Bentos (Uruguay).

Tampoco hay unanimidad de los países latinoamericanos en cómo relacionarse con la UE. Mientras Perú y Colombia expresaron su interés de avanzar en los acuerdos comerciales con la UE, lo que podría derivar en tratados de libre comercio, Bolivia y Ecuador afirmaron que primero debían llegarse a acuerdos con la UE en temas como la cuestión de las migraciones y los subsidios al agro¹⁸.

Precisamente aquí reside, en la controversia sobre los subsidios, uno de los principales obstáculos a los Acuerdos de Asociación, más que en la fragmentación del frente latinoamericano. La dificultad de fondo remite a los escasos avances de las negociaciones en la Ronda de Doha (Qatar), sobre liberalización del comercio en el seno de la Organización Mundial del Comercio. La Ronda de Doha es la continuación desde 2001 de la llamada Ronda de Uruguay que dejó pendiente la resolución del comercio agrícola. Desde entonces, los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón formularon promesas y hasta compromisos para terminar o reducir los subsidios que brindan a sus agricultores. En Doha se estableció el 2013 como fecha límite para eliminar totalmente los subsidios a las exportaciones agrarias¹⁹.

cual tuvo lugar en Madrid, en 2002; la III se celebró en 2004, y produjo la Declaración de Guadalajara, destacándose los temas del multilateralismo y la cohesión social; la IV Cumbre se realizó en Viena en 2006.

¹⁷ Uno de los pocos exigüos pasos concretos fue la organización de una conferencia prevista para julio de 2008 en Madrid, presidida por Argentina y Francia, que tiene como objetivo enviar ayuda a Haití para la elaboración de un programa de seguridad alimentaria y desarrollo rural, *Declaración de Lima*, n° 9, <http://www.vcumbrealcue.org>

¹⁸ En este contexto, es alentador, pese a las diferencias indicadas, la firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), suscripto en Brasilia el 6 de mayo de 2008 por los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

¹⁹ Para alcanzar este objetivo existen el **Grupo de los 20** (G20) originado en Cancún en 2003 para lograr la reducción de las barreras comerciales, especialmente ante la Unión Europea., que les permita exportar más productos agrícolas a los países ricos. También se formó en 1986, justo antes del inicio de la Ronda de Uruguay, el **Grupo de Cairns**, Australia, que está compuesto por países exportadores agrícolas, tanto de países desarrollados y en desarrollo de América Latina, África y la región Asia-Pacífico. El Grupo de

Si se redujeran o eliminaran los subsidios, eso permitiría rápidamente un aumento de las importaciones de los países agrícolas que proporcionaría un ingreso muy superior a los provenientes “vía ayuda” y “vía codesarrollo”²⁰. En 2003 los países en desarrollo, en concepto de deuda, pagaron más de cinco veces la Ayuda al Desarrollo. A su vez, las pérdidas ocasionadas con las restricciones a las importaciones, por parte de los países ricos, superan ampliamente a los beneficios derivados de los programas de cooperación. El costo total de todos los tipos de barreras comerciales se calculaba en 2001 que ascendía a 100.000 millones de dólares, más del doble de la ayuda al desarrollo²¹.

Los países más industrializados reclaman la liberalización del comercio a los llamados países del sur -presionándolos para que abran sus mercados de servicios a empresas extranjeras, en especial en las áreas de finanzas, telecomunicaciones y energía-, pero al mismo tiempo se niegan a eliminar el proteccionismo hacia los productos alimenticios de esos países.

Ante las evidencias de este doble discurso - otra grieta ética que deja muy en cuestión la retórica de la cohesión social- no es de extrañar que los movimientos sociales, que fueron pioneros en rechazar el ALCA, también ahora resistan con vehemencia el proyecto de Acuerdos de Asociación propuesto por la Unión Europea y avalado por diversos gobiernos latinoamericanos y caribeños que solo buscan profundizar y perpetuar el actual sistema de dominación que tanto daño a hecho a nuestros pueblos”²².

Por lo tanto, en base a las cuestiones que venimos analizando, comprobamos que desde la UE no hay una contribución fuerte a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. Por el contrario, los Acuerdos de Asociación que se están negociando insinúan una "inserción subordinada", sin ir a la discusión fundamental del “modelo de desarrollo vigente que crea conflicto social y exclusión”. La cohesión social aparece sólo como una retórica que es la parte discursiva blanda de una estrategia de competitividad exterior de la UE. Por lo tanto, como otras tantas veces, es necesario que en AL se elabore un "enfoque propio" sobre cohesión social²³.

Cairns ha venido presionando a la OMC a cumplir en su totalidad el mandato establecido en Doha. Algunos de sus estados miembros coinciden en membresía y en objetivos con el G20.

²⁰ Hoy todavía no se ha cumplido con lo propuesto por primera vez en 1970 en la Asamblea General de la ONU, al aprobarse la “Estrategia Internacional para la Segunda Década del Desarrollo”, que incluía la directiva de que los países enriquecidos aumentaran de manera gradual su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para así llegar en pocos años a la cifra del 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB).

²¹ Nakab, Andrés, “Dificultades y oportunidades desde el codesarrollo”, Entreculturas, Madrid, 2005.

²² Cumbre Social de los Pueblos celebrada en forma paralela a la V Cumbre de Presidentes de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, organizada por la red birregional Enlazando Alternativas 3, que nació durante la Cumbre de Guadalajara en México en el 2004 y que busca fortalecer la resistencia a las políticas neoliberales aplicadas en Europa y América Latina y el Caribe (ALC). Ver.<http://www.enlazandoalternativas.org>.

²³ Tovar, Camilo, "La UE y la cohesión social en AL: una prioridad sin profundidad", ALOP, Boletín 20, setiembre-octubre 2007.

* * *

En definitiva, a modo de conclusión, podemos decir que lo que surgió sólo como un debate sobre políticas sociales ha ido tomando vuelo y no has llevado a cuestiones de mucha mayor alcance. Pese a ello, podría subsistir una lectura reduccionista de la cohesión social constriñéndola a la mera “transferencia de activos a los pobres”, a la promoción del humanitarismo y a políticas públicas focalizadas, dejando en la penumbra la cuestión de la equidad, especialmente en la distribución de ingresos y en el reconocimiento de derechos. O sea, esto requiere una nueva concepción del desarrollo, ya no basado en el predominio del capital financiero, de la perspectiva exportadora de materias primas -más allá de la tendencia en alza espectacular que hoy manifiestan- de la apertura unilateral aduanera, sino poniendo el acento prioritario en una visión productivista sistémica que involucre al conjunto de la población²⁴.

O sea, son otras las decisiones políticas que certificarían en concreto esa buena voluntad y ese compromiso ético mayor por el desarrollo de los pueblos. Tales cuestiones no aparecen claramente priorizados en la agenda de la cohesión social. Así las cosas, se vuelve muy desencantado, un tanto sospechoso, el discurso acerca de la cohesión social, manifestándose como muy vinculado a esa constelación o familia de conceptos relacionados con el capital social, la gobernanza, la responsabilidad social empresarial, la beneficencia voluntaria. En ese sentido, parece que el rumbo neoliberal permanece en gran medida inalterable y sólo se lo adorna o camufla con nuevas pinceladas retóricas, pero que -otra vez- soslaya los temas estructurales de la dependencia, las asimetrías en el estilo actual de la globalización, la desigualdad, y los conflictos sociales y ambientales serios que enfrentamos.

La disputa por la producción de los discursos y los conceptos, en este caso la discusión sobre el concepto de cohesión social, nos ha conducido a un horizonte mayor. Se trata fundamentalmente de repensar y construir una teoría del desarrollo desde nosotros mismos. El objetivo es buscar una alternativa más allá del dilema entre Estado y mercado pues “el neoliberalismo no ha significado ausencia de intervención económica del Estado”. Además, repensar el desarrollo implica “un proceso no solamente de transformación de estructuras sino de invención”. Esto exige que “el crecimiento sufra una metamorfosis” que no se alcanza espontáneamente, o mediante una evolución automática, sino por una voluntad política que le brinde una direccionalidad propia²⁵.

La tarea que nos urge es “la reconquista del derecho a tener una política de desarrollo”²⁶. Esto nos hace retornar al punto inicial del presente texto. Es necesaria otra manera de enfocar la conexión entre ética y desarrollo. Vimos que no es una labor sólo

²⁴ Santibáñez, Miguel, "Los sentidos políticos de la ciudadanía sobre cohesión social", ALOP, Boletín 20, setiembre-octubre 2007.

²⁵ Repensar la teoría del desarrollo, Declaración de Río de Janeiro, III Conferencia Internacional de la Red Celso Furtado, Río de Janeiro, mayo 2004.

²⁶ Furtado, Celso, “Los desafíos de la nueva generación”, en **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización**, Vidal, Gregorio y Guillén, Arturo, y coeditada por CLACSO-Universidad Autónoma Metropolitana de México-Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, Buenos Aires, enero de 2007.

terminológica o retórica, sino que hay que realizarla desde la perspectiva del derecho al desarrollo²⁷.

Dicho así, parece excesivo, un poco vaporoso, como difícil de concretar, porque un derecho, no basta con declamarlo sino que sea cumplible y exigible. Aquí tenemos una importante veta de trabajo: el derecho al desarrollo que conecta con lo que denominamos el enfoque de una ética mayor, ya no meramente instrumental o que se plasma solamente por vía de solidaridad o buena voluntad. Dicha perspectiva apunta, ya no sólo a los derechos políticos y sociales tradicionales, sino a los derechos humanos aplicado a la cuestión del desarrollo²⁸.

Aquí también, las organizaciones de la sociedad civil, así como por un lado son tentadas a quedarse en este plano del solidarismo, del voluntariado, tan publicitariamente exaltado, por otro lado, tienen la oportunidad, aunque en forma menos visible, de introducir, vía incidencia en las políticas públicas, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en una conexión más directa con el desarrollo.

Ahondar en este enfoque del desarrollo en base a los derechos sociales, económicos y políticos, puede ser una manera de ir avanzando en un modo de concebir nuestro propio rumbo, no solamente mediante un examen crítico de los repertorios que nos llegan, sino hacerlo precisamente desde un paradigma semántico distinto y con contenidos más propios. •

²⁷ Un minucioso recorrido sobre su origen, trayectoria y estado actual de la normativa y su aplicación se puede ver en: Özden, Melik, **El derecho al desarrollo**, CETIM, Ginebra, 2007.

²⁸ Algunos aportes en ese sentido: Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo”, Revista de la CEPAL, n° 88, abril 2006; Salnón, Elizabeth, “El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos”, SUR, Revista Internacional de Derechos Humanos, n° 7, año 4, 2007; Wolkmer, Antonio y Wolkmer, María S., “Los derechos humanos y su efectivización como derecho al desarrollo”, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org/ar/libros/derecho/wolk3.rft>