

Cohesión social y ciudadanía en América Latina La contribución de la Unión Europea

José Antonio Sanahuja

La defensa de la democracia y la vigencia y respeto de los derechos humanos ha sido y es uno de los ejes de la política de la Unión Europea (UE) hacia América Latina. Fue un factor decisivo para propiciar el inicio de las relaciones entre ambas regiones, con el diálogo interparlamentario de los años setenta. Se convirtió en un objetivo expreso de las instancias de diálogo ministerial de los ochenta, cuando la UE respaldó la transición y consolidación de la democracia en el conjunto de la región, y en particular los procesos de paz en Centroamérica, que se basaban en la premisa de que no habría paz duradera sin democracia y desarrollo. Democracia y derechos humanos continuaron siendo un fundamento de la relación birregional en los noventa, cuando se introdujeron «cláusulas democráticas» en las distintas «generaciones» de acuerdos de cooperación y asociación firmados con la práctica totalidad de los países y grupos regionales de Latinoamérica.

En un contexto de transición y consolidación democrática, el compromiso y apoyo de la UE se ha centrado en los derechos fundamentales y en el ejercicio de los derechos políticos que se encuentran en el núcleo del concepto y el ejercicio de la ciudada-

nía: el derecho a la vida y la integridad personal, el sufragio efectivo, y las libertades políticas sin las que un régimen democrático no puede asentarse. El diálogo político, las cláusulas democráticas –que implican una clara condicionalidad democrática en el comercio y la ayuda económica–, la asistencia electoral y los programas de cooperación han sido los instrumentos utilizados para materializar ese compromiso. En estos últimos, en particular, se han incluido desde el apoyo a instancias de gobierno y ONG de defensa de los derechos humanos –destaca, particularmente, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, nacido para América Latina y hoy en aplicación en todo el mundo–, hasta los programas de apoyo a la reforma del Estado, que han tratado de fortalecer a independencia y la capacidad de los poderes legislativo o judicial.

¿Sigue siendo pertinente este enfoque por parte de la UE? Sí, en la medida que en varios países de la región el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad no siempre está garantizada, y subsisten violaciones de los derechos humanos por parte de las instituciones del Estado, como el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía o las autoridades carcelarias, los emigrantes, en particular los que están en tránsito, son objeto de graves abusos, en algunos países se observa una preocupante tendencia hacia regímenes más autocráticos, que cuestionan derechos fundamentales, como la libertad de expresión.

Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas

La actuación de la UE ha respondido a un ciclo de transición y consolidación de la democracia en América Latina, que sin haberse cerrado completamente, parece haber dado paso a otro ciclo. Conquistada la ciudadanía política, y pese a que puedan darse las situaciones antes descritas, surge nueva agenda centrada en el contenido civil, social y económico de la ciudadanía. De hecho, hoy existe un panorama casi generalizado de regímenes democráticos y de elecciones periódicas. Un buen número de procesos electorales han llevado al poder a líderes que expresan las aspiraciones económicas y sociales de los grupos más pobres, que tradicional-

mente no tenían suficiente representación en la política y el gobierno, en lo que se ha calificado como «nuevo ciclo político» o «viraje a la izquierda» de la región.

Este cambio parece responder al hecho de que, al tiempo que se consolidan los derechos políticos, se ha generado una creciente frustración por los limitados resultados de las reformas económicas, y la persistencia de altos niveles de pobreza, la desigualdad más alta del mundo, situaciones graves de discriminación que generan exclusión social y debilitan el ejercicio de la ciudadanía efectiva, y serios problemas de seguridad ciudadana. De hecho, en varios países las violaciones de los derechos humanos hoy son cometidas por fuerzas paraestatales que el Estado no ha sido capaz de controlar, y aumenta la violencia y la criminalidad organizada, que se expande ante la ineficacia de las fuerzas de seguridad y de sistemas judiciales débiles y en ocasiones minados por la corrupción, generando condiciones de impunidad de las que se benefician las organizaciones delictivas.

A ello se le añade que en la región existe un serio problema de «mal gobierno» y escasa eficacia de las políticas públicas, tanto en las administraciones centrales, como en los niveles de la actividad del Estado más cercanos a la ciudadanía, como la policía o los hospitales. Ello refleja problemas arraigados de ineficiencia, escasa capacitación, retribuciones bajas de los empleados públicos, corrupción, e interferencias políticas que impiden la maduración y continuidad de las políticas y programas.

También incide en todo ello la debilidad fiscal del Estado. América Latina y el Caribe se encuentran entre las regiones del mundo en las que las cargas fiscales son más bajas. Además, en la estructura de los ingresos fiscales de la mayor parte de la región se observa que la contribución de los impuestos directos es muy baja de hecho, es la más baja del mundo y la mayor parte de los ingresos proceden de impuestos indirectos. Aunque parte del problema es atribuible al fuerte peso de la economía informal, el sistema fiscal favorece a los sectores más pudientes, y la incidencia de la evasión fiscal y las exenciones particulares son muy elevadas, lo que supone un reparto muy injusto de las cargas del Estado y de la financiación de las políticas públicas, que recaen en mucha mayor medida sobre la clase media y los sectores más pobres.

Pero si el sistema fiscal no contribuye a la redistribución, tampoco lo hace el gasto público social, que en muchos países de la región mantiene y acentúa la extrema desigualdad de la distribución de la riqueza. El gasto en atención primaria de salud, en la educación primaria, y las transferencias en concepto de programas sociales tienen un fuerte sesgo redistributivo, pero las aportaciones estatales a los sistemas de seguridad social y el gasto en educación universitaria, que benefician en mayor medida a las clases medias y altas, refuerzan la fuerte desigualdad que caracteriza a la distribución del ingreso primario. Todo ello, además de ser injusto, afecta a la larga a la eficiencia económica, al reducir el gasto del gobierno en áreas como la salud, la educación o la infraestructura productiva; penaliza a quienes siguen la ley; y socava el contrato social entre el ciudadano y el Estado.

A pesar de los avances normativos, la no discriminación aún no está suficientemente garantizada en ámbitos como la etnia, el género, el estatus socioeconómico, la orientación sexual, las discapacidades, o el estigma asociado a determinadas enfermedades, como el VIH/sida. Todas ellas suponen marcadas desigualdades de acceso a las instancias públicas, de participación social y política, y notables diferencias de trato para personas pertenecientes a distintos grupos, en particular los indígenas. Esas diferencias de trato son muy marcadas en el acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, y en particular, el acceso a la justicia. Todo ello afecta a la dimensión social de la ciudadanía, que constituye un importante desafío para las democracias de América Latina y el Caribe, que si bien han logrado avances en materia de ciudadanía política, no lo han logrado en igual medida en su dimensión civil y social. Ello afecta a su legitimidad. Como afirmó Naciones Unidas en el informe *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, publicado en 2004, «No hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia».

La UE y el diálogo con América Latina: promover la cohesión social y un concepto ampliado de ciudadanía

En América Latina el concepto de cohesión social se ha introducido en el discurso político a través del diálogo político