

Fernando Carrillo Flórez
(editor)



La lucha contra la exclusión social en América Latina

—Una mirada desde Europa—



Fernando Carrillo Flórez
(*Editor*)

La lucha contra la exclusión social en América Latina —Una mirada desde Europa—



© BID/Eurosocial/Comisión Europea/Plural editores, 2009
© Fernando Carrillo Flórez, 2009

Primera edición: enero de 2009

DL: 4-1-2401-08
ISBN: 978-99954-1-183-1

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337, esq. c. Rosendo Gutiérrez
Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www: plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Prefacio	7
Prólogo	
<i>Fernando Carrillo Flórez</i>	9
Capítulo I	
Las raíces históricas de la exclusión en America Latina	
<i>Rosemary Thorp & Ame Bergés</i>	19
Capítulo II	
Fragmentación y exclusión social en América Latina: la dimensión político-administrativa	
<i>Joan Prats</i>	41
Capítulo III	
La cohesión social en el marco del diálogo político	
Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa	
<i>José Antonio Sanabuja</i>	65
Capítulo IV	
Balance y perspectivas de la cooperación UE-AL para la cohesión social	
<i>Alexandra Cas Granje</i>	101
Capítulo V	
Reflexiones sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados del Programa EUROSociAL	
<i>Antonio Fernández Poyato & Florencio Gudiño</i>	113

Capítulo VI

Un nuevo paradigma para definir: la integración social en América Latina

Alain Touraine & Rodrigo Contreras 131**Capítulo VII**

La falta de acceso a la justicia como factor de exclusión social

Fernando Carrillo Flórez 163**Capítulo VIII**

¿Los de afuera?

Gustavo Márquez 181**Capítulo IX**

Participación ciudadana y cohesión social en América Central

Jean-Paul Vargas & Dennis P. Petri..... 197**Sobre los autores** 219

La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa

José Antonio Sanahuja¹

Introducción

En muchos aspectos, la Unión Europea puede ser vista como un “microcosmos” de la globalización. En ninguna otra área del mundo, ni siquiera en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se ha llegado a tanto en materia de liberalización e integración de los mercados en aras de la eficiencia económica. Pero también es la Unión Europea (UE) donde más se ha avanzado, y se puede avanzar, en la configuración de un marco regional de gobernación, pese al “déficit democrático”, y se han establecido mecanismos supranacionales redistributivos, de carácter vinculante, para promover la cohesión social. Este experimento histórico de redefinición de la soberanía, de gestión económica y de generación de igualdad contribuye, a su vez, a definir el papel de la UE como “actor global”. La UE actúa como “potencia civil” que busca promover ciertos valores en sus relaciones internacionales, en particular los asociados al modelo social europeo.

Todo ello está presente en el diálogo sobre cohesión social que desarrollan la UE y América Latina. Esta reflexión trata de examinar la experiencia y el modelo europeo de cohesión, para extraer enseñanzas válidas para América Latina, y verificar en qué medida ese modelo es consistente con el enfoque que la UE ha dado a esta cuestión en sus relaciones con América Latina.

1 Algunas secciones de este trabajo se basan en ideas desarrolladas conjuntamente con Christian Freres, en Freres y Sanahuja 2006a y 2006b. Las opiniones y juicios aquí vertidos, sin embargo, son de la exclusiva responsabilidad del autor.

¿Qué es la cohesión económica y social para la Unión Europea?

Capitalismo regulado, solidaridad, y “modelo europeo de sociedad”

La cohesión social es un concepto tan impreciso como controvertido. Una revisión exhaustiva de la bibliografía realizada por Kearns y Forrest (2000), y posteriormente por Beauvais y Jenson (2002: 2) señala que la cohesión social se puede identificar con uno o varios de estos elementos constitutivos: a) los valores comunes y la cultura cívica; b) el orden social y el control social; c) la solidaridad y la reducción de las disparidades en la distribución de la riqueza; d) las redes sociales y el denominado “capital social”; y e) el sentido de pertenencia e identidad con una comunidad, definida por el territorio, la cultura, u otros factores. También se debate si la cohesión social es una causa o una consecuencia de otros aspectos de la vida social, como el desarrollo socioeconómico, y, por ello, si puede y debe ser promovida por las políticas públicas.

Dentro de ese amplio abanico de perspectivas y conceptos, ¿existe una noción “europea” de la cohesión social? Y si existe, ¿cuál es? Es necesario reconocer que en el seno de la UE existen diferencias notables, que reflejan profundas divergencias en cuanto a los tipos de Estado de bienestar anglosajón, continental y escandinavo (Esping Anderson 1990. Albert 1991). La propia Comisión Europea (CE) admite esta variedad de enfoques cuando afirma que “*los Estados miembros han desarrollado su propio enfoque de acuerdo a su historia y opciones colectivas (...)* Las variaciones dentro de la UE son considerables” (Comisión Europea 2005: 4). Sin embargo, pese a esas diferencias nacionales, la Comisión identifica varios elementos comunes:

- Las políticas sociales y económicas están construidas sobre valores compartidos tales como solidaridad y cohesión, igualdad de oportunidades, la lucha contra la discriminación, etc., reflejando una preferencia europea por una economía social de mercado.
- Los ciudadanos europeos tienen mayores expectativas del Estado que las que se encuentran en Asia o en Estados Unidos, con lo cual el sector público suele desempeñar un papel importante en la organización y financiación de sistemas nacionales.
- Existe una “dimensión europea” que responde a la lógica de la integración, y que complementa y refuerza a los sistemas nacionales.
- Existe una fuerte tradición de diálogo social y asociación entre los gobiernos, las empresas y los sindicatos, aunque los mecanismos varían de país en país.

En un sentido amplio, el concepto de cohesión remite al “modelo social europeo”, que trata de combinar la eficiencia económica derivada de la liberalización de los mercados, con políticas redistributivas basadas en el principio de

solidaridad, de manera que unas y otras se refuercen en un “círculo virtuoso” de crecimiento y creación de empleo. Ello exige mecanismos reguladores para corregir las “fallas” de mercado, un sistema universal de protección social, y asegurar el diálogo social.

Si se examina lo establecido en los Tratados constitutivos, en distintos reglamentos comunitarios, o en textos emanados de la Comisión, todos los elementos arriba indicados se mencionan en alguna ocasión. Pero no hay margen de duda respecto al concepto de Cohesión Económica y Social –término preferido por la UE– vigente en la Unión Europea (UE), centrado en la solidaridad y la redistribución de la riqueza, con una doble perspectiva: por un lado, la cohesión como objetivo y finalidad *per se* de la acción comunitaria; por otro, la cohesión como medio o instrumento para promover un desarrollo “armonioso” y “equilibrado” de la UE.

En ese marco, el componente redistributivo es clave. En el primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea (1996: 14), se establece que la cohesión se promueve a través de las políticas “*para alcanzar mayor igualdad en las disparidades económicas y sociales entre Estados miembros, regiones y grupos sociales*”, en particular en cuanto a la desigualdad en la renta y el acceso al empleo, que se convierten en un factor de marginación y exclusión de sectores sociales como los desempleados de larga duración, los jóvenes, las mujeres, los pobres o los discapacitados. En el derecho derivado encontramos definiciones que, aun siendo más amplias, responden a esa misma orientación. En el Reglamento que establece las disposiciones generales que regulan el funcionamiento de los fondos estructurales, adoptado en 1999, se establecía que el objetivo de esos fondos es “*promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, del empleo y los recursos humanos, y la protección y mejora del medio ambiente, así como eliminar las desigualdades y a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres*”.

Por esta razón, a menudo se ha identificado la cohesión con la “convergencia real” entre Estados miembros y regiones de la UE, a partir de indicadores de renta y empleo, en contraposición con la convergencia de los indicadores macroeconómicos que se han empleado en el programa de convergencia conducente a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y al posterior “Pacto de Estabilidad”.

Sin embargo, la afirmación de la dimensión europea de ese “modelo social europeo”, y en particular la aparición de la Cohesión Económica y Social como política comunitaria, son hechos relativamente tardíos. La cohesión no se contempló en los Tratados de Roma, y hasta 1975 no aparece el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), inicialmente un instrumento para compensar al Reino Unido, que se adhirió a la CEE en 1973, por los escasos recursos que captaría de la política agrícola común. Hasta finales de los ochenta, la política de desarrollo regional y los fondos estructurales tenían recursos limitados, una actuación fragmentada, y no existía una estrategia común. Tampoco contaba

con una base jurídica propia, y se había fundado sobre el artículo 235, conocido como la “cláusula de imprevisión” del Tratado de la CEE.

Es en el Acta Única Europea de 1986, casi treinta años después de haberse constituido la Comunidad Económica Europea (CEE), cuando se introduce la cohesión económica y social como política comunitaria, con su correspondiente base jurídica, con el objetivo de “reducir las disparidades entre niveles de desarrollo de diversas regiones y el atraso de las regiones menos favorecidas, incluyendo las zonas rurales”, con el Tratado de Maastricht (1992), la cohesión se define como objetivo de la UE, y como medio para alcanzar “un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible”. Maastricht y las posteriores reformas de Ámsterdam y Niza han insistido en la vinculación entre la cohesión y la reducción de las desigualdades con una perspectiva de desarrollo regional. En el Título XVIII del Tratado de la Comunidad Europea, referido específicamente a la Cohesión Económica y Social, se precisa que para promover ese objetivo, *“la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”*.

En rigor, los Tratados son poco concretos tanto desde el punto de vista jurídico, como conceptual. En realidad, lo que definen es un mandato de acción, y se establecen unos medios para desarrollar ese mandato, pero no una meta delimitada (como la unión aduanera o el mercado interior), cuya verificación sería, por lo demás, difícil de concretar (¿cuándo se alcanzaría una UE con el nivel “adecuado” de cohesión?). Se trata de un concepto de marcado carácter programático, que además se ha ido redefiniendo, de manera flexible, a lo largo del (López Escudero 2000: 348)

La tardía aparición y desarrollo de la política de Cohesión en los Tratados y en las políticas de la UE no se explica sin hacer referencia al ciclo de expansión económica de posguerra y a su declive posterior. En los años cincuenta y sesenta, se optó por un modelo de integración que pretendía obtener mejoras de eficiencia a través de la liberalización comercial, sin que se previeran mecanismos comunes para atenuar los costes del ajuste que se derivaría de la apertura de los mercados y la reestructuración productiva. Como ha señalado Loukas Tsoukalis (2004: 63), el fuerte crecimiento económico de este periodo y la expansión del Estado del bienestar permitió asumir con relativa facilidad esos costes a través de las políticas keynesianas nacionales. La única excepción se encuentra en el sector agrícola, el más integrado y el más sensible al ajuste, en el que se establecieron mecanismos comunitarios para regular los mercados y asegurar las rentas agrarias.

Ese modelo se quiebra con la crisis de los setenta, que da inicio a una etapa de rápido deterioro económico, con desequilibrios fiscales, menor crecimiento, caída de la competitividad, desempleo e inflación, que supone el fin de las políticas nacionales de matriz keynesiana. Frente a ello, se intentó promover un

nuevo ciclo expansivo a partir de la fórmula neoliberal, basada en la estabilización macroeconómica y la desregulación de los mercados de bienes, servicios y capitales, con el objeto de promover la reestructuración económica, la generación de economías de escala y aprendizaje, y mayor competitividad internacional. A ello contribuyó la reflexión sobre el desarrollo regional, los “distritos industriales”, y las nuevas teorías sistémicas de la competitividad en alza en este periodo. Estos elementos se encuentran, de hecho, en el núcleo del Mercado Interior y el programa para la unión monetaria, que se desarrolló de 1986 a 1999. Sin embargo, ello podría acentuar los desequilibrios sociales y territoriales en el seno de la UE, y supondría costes sociales y económicos elevados que no podrían ser absorbidos por las políticas nacionales, en particular en un contexto de mayores asimetrías como el que comportaría la ampliación de la UE, con la incorporación de países como España y Portugal.

Reconociendo estos problemas, la Comisión Delors planteó un vínculo explícito entre el mercado interior, la redistribución y el fortalecimiento de la capacidad reguladora de las instituciones europeas, que fortalecerían su papel con mayores competencias propias, y más capacidad para la coordinación de las políticas nacionales. Esta visión trató de impulsar una Europa capaz de regular los mercados, redistribuir recursos y dar forma a la asociación de actores públicos y privados. Se basa, además, en el supuesto de que un mercado integrado funciona más eficientemente si existen instituciones comunes y coordinación de políticas para complementar la acción a nivel estatal, y se garantiza la provisión de bienes públicos regionales, como la preservación del medio ambiente, las redes europeas de transporte, de información, y la investigación y el desarrollo tecnológico. Según la propia Comisión Europea (1996: 12): *“Con una creciente integración europea, es inevitable que la UE incremente su responsabilidad compartida con los Estados miembros en el mantenimiento del modelo europeo de sociedad. La UE, al igual que los Estados miembros, también debe tener a su disposición los medios para hacerlo, a través de las políticas de cohesión”*.

Aunque se planteó explícitamente que la liberalización económica debía contar con el contrapeso de la cohesión, el enfoque de la Comisión Delors no era tan integrado ni tan coherente como en ocasiones se presenta. Tanto el Informe Cecchini sobre los costes de la no-Europa, como el Plan Delors para la consecución de la Unión Monetaria, obviaban la difícil cuestión de los costes del ajuste, limitándose a señalar que podrían ser abordados con un reforzamiento de las políticas de cohesión. De igual manera, la teoría de las uniones monetarias ha destacado la importancia de una hacienda federal y las transferencias interterritoriales para poder desplegar políticas contracíclicas, pero el diseño de la unión monetaria, antes y después del Tratado de Maastricht, estuvo dominado por la preocupación por la estabilidad macroeconómica, y se dejó fuera de su diseño el federalismo fiscal. A la postre, se optó por un diseño políticamente más factible, que mantenía el diseño ortodoxo de la unión monetaria y se limitaba a reforzar la

dotación de los fondos estructurales, incluyendo la creación de un nuevo Fondo de Cohesión. Esto último se debió, en parte, a la obstinada exigencia de España de que existiera alguna compensación del esfuerzo de convergencia macroeconómica, comparativamente mayor, que habrían de hacer los “países de la cohesión”, ya que éste podría llegar a perjudicar la “convergencia real”. Como ha señalado Tsoukalis (2004: 70), a lo largo de ese proceso la UE adquirió nuevas funciones en materia de regulación, redistribución y estabilización macroeconómica, pero con un presupuesto común que sólo es ligeramente superior al 1% del PIB, ello apenas es una compensación parcial de los instrumentos de política que se han debilitado a nivel estatal. A una conclusión similar llega el clásico análisis de Fritz Scharpf (1999) en el que se observa la dificultad de construir políticas comunes o coordinadas a partir de la “integración positiva”, frente a la mayor facilidad para liberalizar los mercados que se deriva de la lógica supranacional de la “integración negativa”.

Lo antes señalado se desprende de la propia evolución de la política de cohesión a lo largo de sus veinte años de andadura. Como se ha indicado, el Acta Única Europea introdujo esta política en el derecho originario con unas metas más amplias que la política regional, y otorgando a la CE medios de acción de carácter redistributivo. Ese salto cualitativo fue confirmado con la reforma de los fondos estructurales de 1988. A través del denominado “Paquete Delors I” (1988-1993) se duplicó su dotación, llegando al 0,27% del PIB de la CE, y se definieron sus principios de actuación.

Culminado el mercado interior, el Tratado de Maastricht dio inicio al proceso de convergencia conducente a la unión monetaria, y en una lógica similar, la Comisión propuso un nuevo incremento de la dotación de los fondos estructurales, a los que desde 1994 se sumó el Fondo de Cohesión. Con el “Paquete Delors II” (1994-1999) su dotación llegó a los 208.000 millones de ECU, una tercera parte del presupuesto de la Comisión Europea, y el 0,46% del PIB de la UE. Una nueva reforma de los fondos estructurales en 1993 trató de integrar la acción de todos los fondos en una estrategia global de lucha contra el desempleo y de desarrollo de las regiones más desfavorecidas, que asignó el 80% de los recursos de los fondos estructurales (que no incluyen el Fondo de Cohesión que cuenta con una reglamentación propia) a las regiones “objetivo 1”, con una renta per cápita promedio inferior al 75% de la renta comunitaria.

Por otra parte, según Liesbet Hooghe (1998: 457), la propuesta de Jacques Delors no era sólo un reflejo de lógicas funcionales. También debe ser vista como expresión de una pugna ideológica entre la visión neoliberal de la integración europea, y la opción a favor de un “capitalismo regulado” del entonces Presidente de la Comisión Europea, del “eje” franco-alemán, y de otros Estados miembros, como los países menos avanzados de la UE, o

“países de la cohesión” (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Otros autores se han referido a esta pugna, al hablar de capitalismo “anglosajón” y “renano”, señalando que la política de cohesión sería la expresión, a escala europea, de este último (Albert 1992).

Si esta afirmación es correcta, la expansión de la política de cohesión desde finales de los años ochenta, y su estancamiento y reorientación desde finales de los años noventa podrían ser interpretados como el inicio y el fin de un ciclo de políticas que, en sus etapas finales, revelarían el retorno de una concepción más liberal de la integración europea, y las dificultades para mantener el modelo europeo de “capitalismo regulado” ante las presiones competitivas de la globalización, acentuadas, en el caso europeo, por los costes de la ampliación.

Con la tercera reforma de los fondos estructurales, adoptada en 1999, se añadieron recursos adicionales para financiar las políticas estructurales de preadhesión, pero en el periodo 2000-2006 se mantuvo invariable el esfuerzo financiero alcanzado en el periodo anterior, con 213.000 millones de euros y el 0,46% del PIB comunitario. Sin embargo, el debilitamiento financiero de la política de cohesión se ha hecho más visible en las perspectivas financieras 2007-2013, que reducen el esfuerzo financiero del 0,46% al 0,31% del PIB de la UE-15 en un escenario de una UE ampliada a 27 miembros, y más, en el que los receptores tradicionales, como España, lograron importantes concesiones en el marco de la negociación intergubernamental para seguir recibiendo fondos (Yuill, Méndez y Wislade 2006). Aun manteniendo su naturaleza redistributiva, se ha hecho más marcada su orientación como instrumento financiero de la Estrategia de Lisboa, y de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) (Comisión Europea 2005d).

¿Ha sido la política de cohesión un “motor” de convergencia estructural? Atendiendo al indicador habitual (la renta per cápita anual promedio de los Estados miembros y de las regiones conforme a la clasificación estadística NUTS 2 empleada por la Comisión), parece claro que los cuatro países de la cohesión, y en especial Irlanda y España, han mejorado. Respecto al promedio de la UE-15, de 1988 a 2001 la renta per cápita anual de Irlanda pasó del 68% al 122% (aunque si se toma en cuenta el PNB en vez del PIB es algo más baja, por el efecto de la repatriación de benéficos de empresas multinacionales que operan en ese país); en España, del 74% al 84%; en Portugal, del 59 al 74%, y en Grecia, del 60% al 68%. Entre 1985 y 2005, España pasó del 71% al 90,1% de la renta promedio UE-15, por lo que, en principio, dejaría de ser elegible para las ayudas del Fondo de Cohesión, que se otorgan a países que se sitúan por debajo del 90% de ese indicador.

No obstante, existen profundos desacuerdos respecto a las causas y es difícil analizar *ex post* la influencia de cada uno de los factores que inciden en ese pro-

ceso de convergencia. Como cabe suponer, las visiones liberales insisten en las ganancias de eficiencia generadas por la apertura, especialmente en economías como la española, relativamente más cerradas en el momento de la adhesión, en la afluencia de inversión extranjera, y en el “efecto convergencia” generado por el mero funcionamiento del mercado interior, en un contexto de estabilidad macroeconómica. Otras visiones resaltan el papel de la UE a la hora de mejorar la gobernanza y promover la estabilidad de los marcos reguladores, así como las transferencias de la política de cohesión.

Aunque está clara la convergencia entre países, entre regiones la tendencia es menos clara. España es uno de los pocos casos donde la reducción de las disparidades regionales es más clara, y si bien ello se puede deber a las transferencias europeas, el modelo de organización territorial, altamente descentralizado, puede haber jugado un papel importante, así como otras variables referidas a calidad de las instituciones, estabilidad macroeconómica, y políticas nacionales (Sapir 2003: 59-63). En el caso de Alemania tras la unificación, por ejemplo, el aporte de su Gobierno ha sido mucho mayor que las de por sí cuantiosas transferencias de renta de la política de cohesión. En cuanto al aumento de la desigualdad que se observa en el seno de varios países y de la UE en su conjunto, es difícil saber si éste hubiera sido menor de no existir la política de cohesión, y es difícil separar los efectos derivados de la integración, de los que se derivan de la globalización y del cambio tecnológico.

En cualquier caso, esas transferencias han sido importantes *per se*. En los casos de Grecia y Portugal, se han situado entre el 3% y el 3,5% del PIB, llegando a suponer hasta un 10% de la inversión total. En el caso de España, a pesar de ser el principal receptor en terminan han supuesto entre el 1% y el 1,5% del PIB, y una media anual para el periodo 1989-2006 de unos 5.430 millones de euros. Se trata de cifras relevantes, que no pueden ser soslayadas. Lo más importante es que se han concentrado en sectores como la infraestructura de transportes, educación y formación de los trabajadores, y medio ambiente. También en España, se estima que los fondos europeos han financiado el 24% de la inversión en infraestructuras de transporte, en especial en autopistas y trenes de alta velocidad, y por ello han sido un factor importante de modernización y mejora de la competitividad.²

No obstante, no se debe exagerar la influencia de las transferencias de fondos de la UE sobre la cohesión social y territorial. En el debate político se ha extendido el mito del “maná europeo”, que obvia el hecho de que la principal responsabilidad sigue recayendo en mecanismos nacionales; y la UE es, en el mejor de los casos, un complemento de los esfuerzos nacionales.

2 Véanse los informes periódicos sobre la cohesión económica y social de la Comisión Europea, de 1996 (I Informe), 2001 (II Informe) y 2004 (III Informe).

La cohesión económica y social, hoy: un enfoque global y comprehensivo orientado a la creación de empleo y la mejora de la competitividad

A la luz de los Tratados y de las competencias atribuidas a la UE, la cohesión económica y social forma parte del núcleo central de las políticas de la Unión, en particular en lo referido a la política económica, la política social y de desarrollo socioeconómico. No es, por lo tanto, una mera política compensatoria de los costes del ajuste en los grupos sociales y los territorios “perdedores” del proceso de integración, ni se limita a ser un mecanismo para reducir asimetrías entre países y regiones, aunque ambas cosas sean componentes relevantes de la política de cohesión.

La cohesión, en su doble acepción de objetivo y medio de acción de la UE, puede ser promovida a través de una amplia gama de instrumentos y políticas de la UE:

- a) La política económica en su conjunto, a través del procedimiento de coordinación multilateral en el seno del Consejo previsto en los Tratados. En particular, en el artículo 159 del Tratado de la Comunidad Europea se establece que: *“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158 [la cohesión económica y social].*
- b) El funcionamiento adecuado del mercado interior, en un marco de libre competencia y de creciente movilidad de factores, incluyendo la mano de obra, que ha de promover la convergencia gradual de salarios y rentas.
- c) La política de empleo de la UE, que trata de realizar el potencial de la Unión para crear más y mejores empleos a través de una economía basada en el conocimiento, según plantea la Estrategia de Lisboa de 2000.
- d) La política social de la UE, a través de la vigencia del principio de igualdad en el acceso, las condiciones de trabajo y la retribución; el diálogo social europeo, el reconocimiento de la negociación colectiva a escala europea para empresas con presencia en varios Estados miembros; de la mejora y la modernización de la protección social, la inclusión social, el fortalecimiento de la igualdad de género y de otros derechos fundamentales, y la lucha contra la discriminación.
- e) Acciones redistributivas explícitas, a través de la acción de los fondos estructurales, que se orienta a la inversión en capital humano, la creación o modernización de las infraestructuras de transporte, y a la protección y mejora del medio ambiente, o la revitalización del tejido económico local o regional.
- f) Las contribuciones directas de los Estados miembros al presupuesto comunitario, moduladas en función de su riqueza relativa, como instrumento específico para promover la cohesión (a este instrumento se refiere expresamente el Protocolo 28 del Tratado de la UE sobre cohesión económica y social, adoptado en 1992).

Por otra parte, la política de cohesión ha estado estrechamente emparentada con otras políticas comunitarias, tratando de promover y explotar sinergias y encadenamientos positivos (*spill overs*) en áreas estratégicas, en especial en cuanto a su dimensión de desarrollo regional: la política de transporte –las redes transeuropeas de transporte, basadas en corredores viarios de alta capacidad y trenes de alta velocidad son una prioridad expresa del Fondo de Cohesión–; la política de medio ambiente, y en especial, los proyectos “marrones” de mitigación de la contaminación y, como objetivo general, la sostenibilidad; y la política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D).

No hay que olvidar, en este contexto, el papel de la Política Agrícola Común (PAC). Entre los instrumentos financieros de la UE se encuentran las ayudas directas a la producción del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección garantía, que complementan las rentas agrarias y que tienen importantes efectos en la cohesión social y territorial. Hay que recordar al respecto que la política agrícola común es, en muchos aspectos, una política de rentas que trata de mantener ciertos equilibrios entre el campo y la ciudad, ya que el artículo 33 del Tratado CE establece que uno de sus objetivos es “*garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura*”.

Pese a su enfoque global y comprehensivo, la política de cohesión se ha basado, según López Escudero (2000:349), en un “despliegue selectivo de medios”, debido al fuerte énfasis que ha dado a la actuación a través de la intervención financiera estructural, que se basa en los recursos de los fondos estructurales (Fondo Social Europeo, FSE; Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER; Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, FEOGA, sección orientación; el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera, IFOP), a los que se suma desde 1993, el Fondo de Cohesión, y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). El mayor énfasis en los fondos estructurales se observa, en particular, en el periodo que se extiende desde finales de los ochenta hasta finales de los noventa, en el que su dotación se incrementa en torno al 150%, y se crean nuevos instrumentos, como el Fondo de Cohesión. A mediados de los noventa, estos instrumentos representaban alrededor del 37% del presupuesto comunitario, y cerca del 0,4% del PIB agregado de la UE.

Ese crecimiento es, como se ha señalado, parte de un proceso más general de profundización de la integración europea. El fuerte aumento de los recursos es, en parte, resultado de un diseño político, pero probablemente se debe más a las negociaciones intergubernamentales de este periodo, en particular, a la exigencia de los países de menor desarrollo (sobre todo, España) de un “paquete financiero” que compensara los costes económicos que comportaría la creación del mercado interior y la unión monetaria, y la aceptación por parte de los países a los que corresponde las mayores cargas financieras de la UE (Alemania) a sufragar esas compensaciones. En cualquier caso, hay que recordar que la política

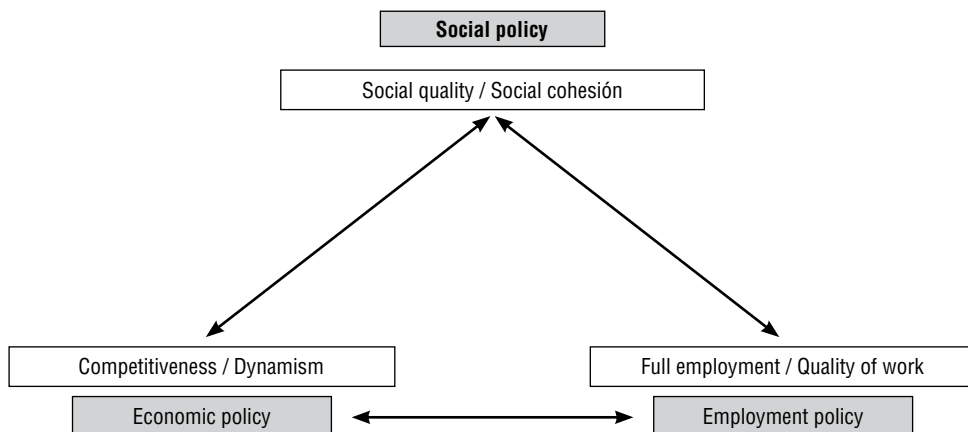
de cohesión, y específicamente la acción de los fondos estructurales, tiene como destinatarios tanto a los Estados (el Fondo de Cohesión), como a las regiones (FEDER y FEOGA-orientación), y a grupos sociales específicos (el FSE). Casi todos los Estados miembros, incluso aquellos de mayor desarrollo relativo, tienen regiones relativamente más pobres –para ser región “objetivo 1” elegible para las ayudas estructurales, la renta per cápita promedio ha de ser inferior al 75% del promedio de la UE–, por lo que son destinatarios de sus acciones, aunque en conjunto sean contribuyentes netos. Este ha sido el caso de Alemania, que aun siendo contribuyente neto al presupuesto de la UE, ha podido captar un significativo volumen de ayudas para los nuevos *länder* de la extinta Alemania del Este, tras la unificación. Este hecho facilita la “apropiación” de la política y la percepción de que los beneficios de ésta se distribuyen de manera equitativa.

Debido al fuerte peso de los fondos estructurales como instrumento de la política de cohesión, uno de sus rasgos más marcados es el énfasis en la inversión en capital humano y en infraestructura. Aunque se puede argumentar que, en última instancia, los recursos son fungibles, la política de cohesión y en particular los fondos estructurales han prestado un fuerte apoyo a la inversión pública en los países de menor desarrollo relativo de la UE. En esa orientación, hay que recordar que la intervención financiera estructural de la UE se ha guiado por los principios y criterios de planificación plurianual; carácter integrado de las estrategias; concentración; asociación o “partenariado”; y co-financiación o adicionalidad, de manera que puedan movilizarse más recursos, y se incremente el impacto de las intervenciones.

Desde finales de los noventa, y en parte como respuesta a las presiones competitivas de la globalización, se ha hecho más marcada la orientación de la política de cohesión al apoyo de las políticas activas de creación de empleo, y a la mejora de la productividad y de la competitividad. Esa orientación también responde a la preferencia de la UE por agendas de política de carácter intersectorial, que eviten un enfoque excesivamente compartimentalizado y sectorializado de las políticas, que debilitaría su coherencia y su eficacia. Este enfoque intersectorial ha sido promovido, en particular, por el libro blanco de la gobernanza europea (Comisión Europea 2001a: 15).

Ese vínculo entre empleo, política social, y cohesión económica y social se ha explicitado en la Estrategia Europea de Empleo (EEE) de 1997; en la denominada “Estrategia de Lisboa” de 2000, y la “Estrategia de Lisboa revisada” de 2005, que pretenden hacer de la UE “*la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenido con más y mejores empleos, y mayor cohesión social*”. De igual manera se ha planteado la “Agenda de Política Social” de la Comisión Europea (2000: 6), que establece que esa meta ha de alcanzarse a través de una combinación de políticas (*policy mix*) adecuada, que genere un “círculo virtuoso” de crecimiento, empleo y cohesión social, y permita mantener y modernizar el “modelo social europeo” (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Combinación de políticas (policy mix) para el crecimiento, el empleo y la cohesión social, según la Comisión Europea



The policy mixes to be established to create a virtuous circle of economic and social progress should reflect the interdependence of these policies and aim to maximise their.

Fuente: Comisión Europea (2000: 6)

En la visión planteada por esa Agenda, el crecimiento sostenido con bajas tasas de inflación y finanzas públicas saneadas son aspectos cruciales para el aumento del empleo y la cohesión social. La coordinación fiscal a escala europea también es un aspecto clave para completar el mercado interior y juega un papel crucial para evitar la erosión de los ingresos tributarios a través de una “competencia fiscal” dañina. Una política de protección social bien orientada también es esencial para la adaptación al cambio de la economía y para proporcionar una fuerza de trabajo calificada y eficiente. Una educación y una capacitación de alta calidad, accesible a todos, fortalecen la inclusión social y la competitividad. El aumento de las tasas de empleo es el fundamento de la financiación de los sistemas de protección social. Finalmente, para cerrar el círculo, la cohesión social previene y minimiza la subutilización de los recursos humanos.

Dado que estas áreas de política afectan a competencias nacionales, más que a las competencias comunitarias, se ha optado por acuerdos de tipo intergubernamental, con un mayor peso del Consejo, y desde finales de los noventa, por el denominado “Método Abierto de Coordinación”, creado como parte de la Estrategia Europea de Empleo de 2000, y en uso en el marco del proceso de Lisboa. En este método, las políticas nacionales responden a objetivos comunes, algunos de ellos cuantificables, y son los mismos Estados miembros los que entre sí evalúan su desempeño, dejando a la Comisión un papel más limitado para dar seguimiento a la evolución comparada (*benchmarking*) de los Estados miembros.

Aunque la Estrategia de Lisboa se ha enfrentado a diversas dificultades desde su formulación original, y en su revisión de medio plazo de 2005, sigue siendo un importante referente para el discurso político en la UE, y se ha convertido, junto con la Estrategia Europea de Empleo, en la directriz de la política de cohesión. En ese marco, es cierto que con la Comisión Durão Barroso se está dando cada vez más énfasis a aspectos relacionados con la competitividad económica (Liddle, Brown y Lafond, 2005), pero también hay espacio para ideas como el Fondo de Ajuste a la Globalización (Tsoukalis, 2005), o el concepto de “ciudadanía social” para personas mayores (Palme, 2005), entre otras.

Esa vinculación se explicita y se presenta de manera sistemática en las directrices estratégicas comunitarias 2007-2013 de la *política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo*, aprobadas por el Consejo en octubre de 2006.³ Se definen tres grandes prioridades: hacer de la UE y de sus Estados miembros, regiones y ciudades lugares más atractivos para invertir y trabajar (dimensión territorial); promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante la inversión en I+D y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (dimensión del conocimiento y la tecnología), y generar más y mejores empleos mediante mayores inversiones en capital humano y la adaptabilidad de los trabajadores. También se pretende mejorar las sinergias con la política de I+D, entre la sostenibilidad ambiental, el crecimiento y la mejora de la competitividad; la igualdad entre mujeres y hombres, y la lucha contra todo tipo de discriminación.

Sobre esta última cuestión se señala, de manera explícita, que “*la igualdad entre mujeres y hombres y la prevención de la discriminación (...) constituyen principios fundamentales de la política de cohesión y deben integrarse en todos los niveles con un enfoque estratégico...*” No obstante, es importante precisar que, a diferencia de los derechos fundamentales y de los que derivan de las políticas de bienestar social, y a pesar de que en gran medida depende de la materialización de esos derechos, no se puede considerar que la política de cohesión constituya un derecho o una titularidad (*entitlement*). Se trata, más bien, de una política que trata de afrontar desajustes funcionales en el funcionamiento de los mercados y el orden social.

La política de cohesión económica y social como “gobernanza multinivel”

La cohesión económica y social refleja una particular distribución de competencias y medios de acción entre los gobiernos locales y regionales, las autoridades nacionales, y la actuación como UE, sea a través de métodos intergubernamentales, como el antes citado método abierto de coordinación, o de los mecanismos comunitarios de naturaleza supranacional. Es, por lo tanto, el resultado de la colaboración de la CE y de los Estados miembros, y, dentro de éstos, de

3 Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006.

las administraciones centrales, regionales y locales, y de actores locales no gubernamentales que operan en sus respectivos territorios, de manera altamente descentralizada y en virtud del principio de subsidiariedad.

Como ha señalado Hooghe (1998), en el nivel “macro” la política de cohesión contribuye a dar forma a un gobierno multi-nivel para la gestión de políticas comunes definidas en las negociaciones intergubernamentales. A nivel mesopolítico, se produce un cambio, desde las estructuras de dirección estatal, a las que conforman redes de actores regionales y locales, públicos y privados. Las autoridades nacionales y la UE proporcionan un marco que reduce los costes de transacción y alientan la movilización de los recursos locales.

De hecho, en lo referido a los fondos estructurales, la Comisión se reserva el control parcial de las “iniciativas comunitarias”, pero en la mayor parte de las acciones, la planificación y la implementación corresponde a los Estados miembros, a través del “Marco Comunitario de Apoyo” y los respectivos programas nacionales. En el seno de estos programas, conforme mayor es el grado de descentralización político-administrativa, mayor es el grado de participación de los actores descentralizados –el caso de las comunidades autónomas españolas sería paradigmático–. Pero incluso en los países con menor grado de descentralización, el eje de desarrollo regional y local de la acción de los fondos estructurales constituye una “estructura de oportunidad” que promueve la autonomía de los actores locales, sean públicos o privados.

Más allá del proceso de planificación, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht existe un Comité de las Regiones, como órgano de representación y participación institucionalizada de las regiones y los entes locales. Aunque de carácter consultivo, su papel no es desdeñable, interviniendo activamente en la definición de la política de cohesión, lo que a su vez es un factor relevante en la legitimación de la política de desarrollo regional de la UE.

Es importante recordar que los fondos de la cohesión no son transferencias incondicionales. Comportan una condicionalidad muy estricta en términos de la calidad y la viabilidad de las acciones, la capacidad de las instituciones, el control del gasto, la cofinanciación nacional, la gestión por resultados, y el marco macroeconómico. En el marco de la unión monetaria, por ejemplo, los Tratados prevén la posibilidad de sancionar a los países que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, cerrando el acceso a los recursos del Fondo de Cohesión. No hubiera sido factible, desde el punto de vista político, que se aceptara un esquema de transferencias transfronterizas de esa cuantía de forma incondicional. Se ha señalado, por ello, el importante estímulo que ha supuesto la gestión de los fondos estructurales en la mejora de las instituciones y la eficacia de las políticas públicas, y cómo éste ha de seguir siendo un objetivo importante de las políticas de cohesión de cara a países de menor desarrollo, como los nuevos Estados miembros, sin menoscabo de sus objetivos tradicionales de mejora de la infraestructura y la formación, (Sapir 2003: 147).

La ampliación y las migraciones: nuevas fronteras de la cohesión económica y social

La ampliación ha hecho aún más relevante el reto de la convergencia estructural. Tras la ampliación de 2004, todos los Estados miembros que se han incorporado desde 2004, salvo Malta, Hungría, la República Checa y Eslovenia, tienen una renta per cápita inferior al 60% del promedio comunitario. Si se atiende a las 268 regiones NUTS 2 de la UE-27, las disparidades son más marcadas: en 2004 la renta per cápita oscilaba entre 303% del centro de Londres, al 24% del noreste de Rumania, con una de cada cuatro regiones por debajo del 75% del promedio, y las 15 más pobres situadas en Polonia, Bulgaria y Rumania.

En términos de convergencia, el desafío de la ampliación no tiene precedentes. Con una tasa de convergencia del 2%, reducir la brecha actual supondría 50 años, y se estima que estos países podrían alcanzar una renta de entre el 65% y el 75% del promedio comunitario –es decir, el punto de partida en 1986 de España y Portugal– en el año 2035. La Comisión ha estimado que sólo en redes transeuropeas y medio ambiente, que son el objeto del Fondo de Cohesión, los nuevos Estados miembros requerirán alrededor de 20.000 millones de euros anuales (Weise 2001).

Sin embargo, desde 2000 las asignaciones a los fondos estructurales han experimentado una reducción en términos relativos, y en las perspectivas financieras 2007-2013 los “países de la cohesión” han logrado que se prolonguen las ayudas comunitarias. Aunque se ha reducido significativamente el monto total, España, antes el principal beneficiario en términos absolutos, continuará siendo uno de los principales destinatarios de las ayudas, incluyendo el Fondo de Cohesión, hasta 2013. De todas maneras, el ritmo de convergencia de los nuevos Estados miembros no puede acelerarse recurriendo, sin más, a un aumento de los desembolsos, y se ha afirmado que por encima del 4% del PIB puede haber serios problemas de absorción y ejecución. De hecho, algunos de los nuevos Estados miembros, como Polonia, ya muestran dificultades en la gestión de las ayudas estructurales debido a carencias institucionales y de Gobierno.

Junto a la ampliación, las migraciones constituyen el nuevo desafío de la cohesión. Desafío más difícil aún que la mera convergencia de rentas y de otros indicadores sociales, y que pone de manifiesto las limitaciones del concepto de cohesión económica, social y territorial aplicado en la UE, que obvia las dimensiones socioculturales e identitarias, y la manera en la que éstas se convierten en un factor de discriminación y exclusión. Como ha señalado el Consejo de Europa (2000), la integración de los inmigrantes es un pilar clave de la cohesión social en Europa, y es necesario encontrar el equilibrio clave entre diversidad y homogeneidad. La redefinición de la cohesión social y territorial tiene ahora, como lugar clave, los centros urbanos y en particular, la aparición de la versión europea de las “ciudades divididas” por factores socioculturales que se cruzan

con barreras y dinámicas de exclusión de carácter étnico-cultural (Andersen y Kempen 2001). Aunque esta cuestión afecta a las autoridades locales y nacionales, es notoria la ausencia de políticas y mecanismos de alcance europeo, e incluso de ideas, para afrontar esta cuestión.

La cohesión económica y social en las relaciones UE-América Latina

Aproximaciones conceptuales en las relaciones UE-AL

En América Latina el concepto de cohesión social es relativamente novedoso, ha suscitado menos debate y cuando lo ha habido, se ha limitado a círculos políticos y técnicos relativamente reducidos. Si el concepto está “calando” en el discurso político se debe, en gran medida, a que ha sido introducido en el diálogo político birregional, especialmente a instancias de la UE, aunque cabe interpretar que si está siendo asumido no es sólo, ni principalmente, por la influencia de la UE, sino por su validez para aprehender una realidad económica y social caracterizada, precisamente, por importantes carencias de cohesión social. En la región, este concepto se refiere, a menudo, a la lucha contra la pobreza y la desigualdad al interior de cada Estado, o se emplea como sinónimo de la política social. Es más infrecuente que se vincule con el diálogo social y con los pactos sociales, o con la lucha contra la discriminación por razones de género, etnia o de otra índole.

En muchas ocasiones el término aparece estrechamente ligado con los procesos de integración, y en una lectura latinoamericana de la experiencia europea, se reclama en nombre de la cohesión social algún mecanismo financiero para atenuar las asimetrías intrarregionales y redistribuir recursos en el seno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercosur o la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). En todos estos grupos hay actores que abogan por ese tipo de mecanismos –aunque sólo sea a través de estudios o de propuestas técnicas–, y en el caso del Mercosur se ha ido mucho más allá con el establecimiento en 2005 del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), cuyo diseño se asemeja al del Fondo de Cohesión” de la UE.⁴

En relación a América Latina, la propia Comisión Europea ha sido bastante imprecisa, quizás porque no desea promover su propia visión y experiencia, al

4 Ver, por ejemplo, las propuestas para establecer un mecanismo de cohesión en una futura “Comunidad de América del Norte” en Pastor y Bergsten 2001. Los estudios que está realizando el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el marco del proceso para establecer una unión aduanera en Centroamérica; o los informes presentados en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006 en el marco de la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

considerar que no es extrapolable a las realidades latinoamericanas. Se ha promovido, por el contrario, un diálogo especializado con los gobiernos y con actores como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para tratar de promover consensos birregionales en esta materia.

Aun cuando ambas regiones se enfrentan al desafío de la cohesión social, en el marco de las presiones competitivas de la globalización, obviamente éste se plantea de manera muy distinta para cada una de ellas. Como ha recordado la Comisión Europa y el BID (2006: 4), en América Latina el principal desafío es hacer frente a la pobreza, la exclusión y la desigualdad de ingresos, de acceso a los activos productivos, a la educación, la salud y al crédito, así como a los elevados niveles de economía informal.

Como ha señalado Ayuso (2007: 121), se trata de construir ciudadanía a partir de la cohesión social. “La aplicación de las políticas públicas de cohesión requiere de la creación de instituciones sociales participativas y su fortalecimiento. Éstas son una condición indispensable para la construcción de un concepto de ciudadanía que incorpore la dignidad de las condiciones de vida, un mínimo de igualdad de oportunidades y la solidaridad como base de las políticas redistributivas”.

De igual manera, la gobernanza democrática y la cohesión social están íntimamente relacionadas. En su informe sobre la democracia en América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) resalta que a pesar de los avances normativos, las desigualdades, originadas en la etnia, el género y otros factores de exclusión 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. Estas carencias en materia de “ciudadanía social” son también el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía.

En la UE, los principales desafíos son las reformas económicas que promuevan el crecimiento y el empleo frente a los desafíos de la globalización, en un marco de bajas tasas de empleo y elevado desempleo estructural, con respuestas que reflejen los valores europeos. La ampliación, además, ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres, y esa brecha puede ser aún mayor en una UE de 27 miembros. Al tiempo, se ha de afrontar el rápido envejecimiento de la población, que exige profundas reformas de los sistemas de protección social que aseguren su adecuación a las demandas sociales, y su sostenibilidad financiera. En este contexto, hay que situar el desafío de la inclusión política, social, económica y cultural de los inmigrantes, que se percibe con más claridad ante la crisis de los distintos modelos de integración que han intentado aplicar los Estados miembros.

La aparición de la cohesión social en el diálogo UE-América Latina

El concepto de cohesión social se origina en Europa, y es la UE la que ha promovido su inclusión en la agenda del diálogo birregional. Este hecho, como veremos, explica por qué el tema concita aún resistencias en América Latina, principalmente porque en ocasiones se percibe como una nueva imposición de la agenda desde los países ricos. Sin embargo, mucho antes de la aparición de este concepto en las relaciones entre la UE y América Latina, ambas regiones han dado mucha importancia a los problemas de la pobreza y la desigualdad. En los años ochenta, en el marco del “diálogo de San José” entre la CE y Centroamérica, se forjó un amplio consenso sobre la relación entre paz, democracia, desarrollo y lucha contra la pobreza. En tanto en el diálogo UE-Grupo de Río también se ha insistido en la relación entre pobreza, desigualdad y consolidación democrática.

¿Qué razones explican la creciente importancia que se otorga a este concepto en las relaciones exteriores de la UE y en las que se mantienen con América Latina? Como hipótesis de trabajo, cabe identificar las siguientes: en primer lugar, la aparición de una “agenda social” de la globalización, que irrumpe en las relaciones internacionales desde mediados de los años noventa. En segundo lugar, la evolución de la agenda de las relaciones birregionales y la creciente preocupación por la persistencia de brechas sociales causadas por la desigualdad y por otras formas de discriminación que atraviesan las sociedades latinoamericanas. En tercer lugar, la creciente importancia del “modelo social europeo” y la cohesión social como elemento que singulariza a la UE como actor internacional, que se afirma como uno de los rasgos constitutivos de su identidad y su legitimidad, cuya influencia dependería de su naturaleza de “potencia civil” capaz de promover unos valores y políticas que la distinguen de otros actores relevantes en el sistema internacional.

Respecto a la primera de esas razones, la evolución de los documentos de la Comisión y el diálogo intergubernamental en el marco de las Cumbres refleja, en muchos aspectos, la creciente importancia de los temas sociales en la agenda mundial, que se expresa con claridad en la Cumbre de Copenhague de 1995, y la posterior Cumbre del Milenio de 2000, que sitúa al desarrollo humano en el centro del debate. En gran medida, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la prioridad otorgada a la lucha contra la pobreza son el reflejo del consenso emergente sobre la necesidad de establecer una “agenda social” de la globalización, y el cuestionamiento de las tesis neoliberales sobre liberalización y reducción de la pobreza. También es la expresión de estos debates en las particulares condiciones de las dos regiones.

En segundo lugar, en los años ochenta, cuando las relaciones euro-latinoamericanas inician una nueva etapa, el debate entre las dos regiones se centraba en lo que eran los problemas básicos de América Latina en esa etapa: cómo

consolidar sus democracias, y cómo lograr una paz negociada en Centroamérica. A mediados de los noventa habían culminado todas las negociaciones de paz en Centroamérica, y aunque con algunas carencias importantes, América Latina consiguió afianzar sus sistemas democráticos. Con los procesos de liberalización y privatización, el “nuevo regionalismo” y el relanzamiento de la integración, la agenda giró hacia los problemas del desarrollo socioeconómico y la inserción en la economía mundial. Debido a que la región no ha progresado lo suficiente, a pesar de seguir las reformas impulsadas dentro del llamado “Consenso de Washington”, esas reformas han sido objeto de crítica y se ha dado más énfasis a los problemas que la liberalización económica no logró resolver: por un lado, las desigualdades socioeconómicas, políticas y de otra índole que caracterizan a las sociedades latinoamericanas; y, por otro, la capacidad de los Estados para responder a las demandas sociales.

En tercer lugar, el modelo social europeo parece ser uno de los elementos constitutivos de la identidad y la proyección externa de la UE como “potencia civil” (Hettne y Soderbaum 2006), y su importancia ha aumentado en el contexto de la posguerra fría y de la afirmación de la UE como “actor global”. Las regiones, como se enfatiza desde la perspectiva constructivista, son entidades construidas social y políticamente a partir de valores e identidades, y éstas se construyen y se refuerzan a través de las relaciones externas y, en el caso de las relaciones UE-América Latina, a través de las relaciones interregionales. Como señala la bibliografía reciente sobre el “interregionalismo”, la construcción de identidades es una de las funciones que caracteriza a esas relaciones (Hanggi *et al* 2006: 6-9). El hecho es que la Comisión ha ido asumiendo expresamente la idea de que la promoción del modelo social europeo y la cohesión económica y social es una manera de “proyectar nuestros valores más allá de nuestras fronteras” (Comisión Europea 2005c: 12).

Es en el contexto de los años noventa cuando el concepto de cohesión hace sus primeras apariciones en los documentos de política de la UE, en consonancia con el fortalecimiento de la cohesión como política de la UE, y del papel internacional de la Unión. A mediados de esa década, la UE planteó una nueva estrategia en las relaciones con América Latina con el “Documento Básico” aprobado por el Consejo en 1994, y la comunicación “Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000” (Comisión Europea, 1995b). Ambos documentos, que abrieron un nuevo ciclo en la relación birregional, vinculan expresamente la consolidación democrática con la reducción de la desigualdad. Estos textos, así como la comunicación de la Comisión sobre el apoyo a la integración regional también adoptada en ese año (Comisión Europea 1995a), abogaban por un modelo de “integración auténtica” que combinara liberalización económica y cohesión social. De igual manera, la comunicación “Una nueva asociación” (Comisión Europea, 1999), previa a la Cumbre de Río, insistió en los aspectos distributivos del crecimiento. Estos textos ya revelan la fuerte impronta de la visión europea de la cohesión y

cómo ésta se ha proyectado en las relaciones exteriores de la UE y en las políticas dirigidas hacia América Latina.

La comunicación adoptada para dar seguimiento a la Cumbre de Río (Comisión Europea, 2000a) anunciaba ya una “iniciativa social” –origen del programa “Eurosocial”, lanzado cinco años después–, con el objeto de luchar contra las disparidades sociales, con acciones que aportaran “valor añadido, resultados rápidos y visibilidad”. Esta iniciativa social fue recogida en el documento de programación de la estrategia regional (Comisión Europea 2002), que establecía una asignación indicativa de entre 15% y 20% de los recursos disponibles.

En la II Cumbre birregional de Madrid en mayo de 2002 se dan los primeros pasos hacia la incorporación del tema. Así en el “Compromiso de Madrid”, la declaración final de este encuentro, los líderes de ambas regiones se comprometen a “*impulsar los procesos de modernización de nuestras sociedades, teniendo en cuenta la importancia del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la diversidad cultural, la justicia y la equidad social.*” La agenda social emerge en aquel documento así como en el documento de “Valores y posiciones comunes” a través de diversas referencias a la integración social (sobre discriminación racial y desigualdad de género), la participación ciudadana, el empleo y la seguridad social y la salud.

La evolución del diálogo político sobre la cohesión social

Situar la cohesión social en el centro de la agenda birregional puede tener profundas implicaciones para estas relaciones. En primer lugar, porque se trata de una cuestión sobre la cual el grado de consenso entre las dos regiones aún no es tan amplio.

De hecho, para los países latinoamericanos este tema puede parecer una nueva forma de intervencionismo desde los países ricos. América Latina apenas está recuperada de la resaca del “Consenso de Washington”, y como parte del nuevo consenso emergente, aparece la cohesión social como una nueva condicionalidad. Así se observa en el nuevo régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que ha entrado en vigor en 2006; para beneficiarse de sus ventajas es preciso haber firmado una serie de acuerdos internacionales en materia sociolaboral (y queda abierta la necesidad de demostrar su “buena aplicación”). Aunque sea una buena causa, se trata de una condicionalidad.

También se observa el uso de este tipo de condicionalidades en el instrumento de cooperación que está adquiriendo cada vez más fuerza en la estrategia de la Comisión Europea y otros donantes: el apoyo presupuestario. La Comisión recuerda que es necesario poner en marcha reformas fiscales –un elemento clave de la cohesión social– para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y el principio de corresponsabilidad, pero algunos países centroamericanos se han quejado, considerando que esto supone una nueva forma de condicionalidad.

El concepto de cohesión social como objeto del diálogo político birregional aparece formalmente con la reunión ministerial entre la UE y el Grupo de Río en Vouliagmeni, Grecia, en marzo de 2003. En esa ocasión, el entonces comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, delineó tres tipos de motivos para dar prioridad a la cohesión social: morales, porque la exclusión y la miseria son contrarias a la dignidad humana y los derechos más básicos; económicos, porque existen muchas pruebas que muestran que la desigualdad supone un freno para el crecimiento y el desarrollo; y políticos, porque las desigualdades y la exclusión debilitan a la democracia y contribuyen a la falta de seguridad y estabilidad.⁵

Meses después se convocó un seminario internacional en Bruselas para empezar a dar contenido al tema en la agenda birregional. En ese momento se hizo pública la decisión de incorporar el tema al diálogo birregional, y se puso en marcha un grupo de trabajo con funcionarios y expertos de ambas regiones para elaborar propuestas.⁶ Tanto el comisario Patten como el entonces presidente del BID, Enrique Iglesias, defendieron la necesidad de tratar la cohesión social en foros eurolatinoamericanos, basándose en ambos casos en un análisis de la problemática de la desigualdad y la exclusión. En esa ocasión, el comisario Patten delineó un poco más el concepto, al señalar que *“la cohesión significa compartir los frutos del progreso más ampliamente y proveer a aquellos que ahora están marginados o excluidos un acceso a servicios públicos decentes, a una protección social adecuada y a justicia”*.

Después de dos reuniones, el grupo de trabajo sobre cohesión publicó un breve texto que señalaba los objetivos, los principios y algunas de las posibles acciones que las dos regiones podrían poner en marcha para dar contenido a este nuevo compromiso. Esto llevó a la Comisión Europea a proponer un programa específico en la materia, Eurosocial, que es la materialización de la “Iniciativa Social” anunciada dos años antes. En su comunicación previa a la Cumbre de Guadalajara (Comisión Europea 2004b) propuso que los líderes europeos y latinoamericanos tomaran decisiones concretas para dar contenido al interés expresado por la cohesión social.

Donde realmente adquiere una relevancia como ámbito del diálogo institucionalizado es en la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Guadalajara, México en mayo de 2004. Un poco antes, la comunicación de la Comisión previa a la Cumbre, (Comisión Europea, 2004) situó este tema como uno de los ejes prioritarios para la estrategia regional hacia América Latina, basándose en un grupo de trabajo birregional creado en 2003 con participación de la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

5 Discurso disponible en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp03_160.htm

6 Seminario coorganizado por la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, “Social Cohesion in the EU-Latin America/Caribbean strategic partnership”, 5-6 de junio, Bruselas. Ver http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/index.htm

Esta decisión se plasma fundamentalmente en la creación de Eurosocial (el programa de cooperación de la Comisión Europea en el campo de la cohesión social), que se inicia en 2005, aunque sus actividades principales comienzan en 2006. Se hablará más de ello en un apartado posterior.

Dicho programa fue acogido por los jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones en la Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004, donde la cohesión social constituyó un eje central de debate. Así consta en el apartado 49 de la Declaración de Guadalajara: *“Decidimos dar una importancia principal a las cuestiones sociales entre las prioridades de nuestra cooperación birregional. En este contexto, saludamos la aprobación del programa Eurosocial, cuyo objetivo es favorecer los intercambios de experiencias, los conocimientos técnicos (el saber-hacer) y las buenas prácticas entre las dos regiones en el ámbito social y en particular en los sectores de educación y salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social.”*

De hecho, en este encuentro –que introduce novedades de metodología–, se produjeron discusiones relativamente profundas entre los dirigentes de cada parte en el seno de las mesas de trabajo temáticas. En cualquier caso, Guadalajara estableció el precedente claro de la centralidad del tema en la agenda birregional. En la reunión ministerial UE-Grupo de Río en junio de 2005, *“los ministros reafirmaron el compromiso de fortalecer la gobernabilidad democrática y combatir la pobreza, el hambre y la exclusión mediante la creación de las condiciones tendientes a la promoción del trabajo decente y a la creación de oportunidades económicas para los más pobres. Por consiguiente, otorgaron a esa promoción y a esas oportunidades un lugar central en la agenda birregional, ya que contribuyen al incremento de la cohesión social, y en particular de la inclusión social, para impulsar el desarrollo económico y la mejora del nivel de vida de nuestros pueblos, incluyendo la salud y la educación”*.

Al igual que ocurrió con la Cumbre de Guadalajara, en el proceso de discusión entre las dos regiones sobre la agenda de la Cumbre en Viena, varios países latinoamericanos han insistido en no dar mucho relieve al tema de la cohesión social, frente a la posición europea de que sea un eje central. Finalmente, en la Cumbre de Viena se reafirmó que *“... la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad”* (punto 37).

En relación a otros actores, la iniciativa más importante fue la organización de un breve encuentro entre la Comisión, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en mayo de 2005. Hubo coincidencia entre los representantes de estos organismos internacionales acerca de la necesidad de aumentar la cohesión social en América Latina, y cada organización habló de iniciativas concretas que estaban en marcha.

Se constituirá un grupo de trabajo para dar seguimiento a esta reunión. Se trata, sin duda, de un paso simbólicamente importante –aunque pasó desapercibido para la mayoría de los que siguen las relaciones birregionales–, pero hace falta comprometer más firmemente a estas instituciones financieras a hacer el esfuerzo de enraizar este concepto en su trabajo.

La Comisión Europea ha destacado el tema de la cohesión social en la comunicación de diciembre de 2005 relativa a las relaciones con América Latina. Será un eje central del diálogo político y de las intervenciones de la cooperación al desarrollo, si bien se ha descartado realizar acciones en este ámbito a nivel subregional, privilegiándose el nivel de país. Como novedad, se pretende organizar cada año un Foro de la Cohesión Social, entre otros fines para difundir resultados de las distintas actividades que promueve la UE.

Por su parte, América Latina ya empieza a incorporar el concepto en su propio léxico y práctica. Sin ir muy lejos, observamos el ejemplo del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) de la Comunidad Andina (Maldonado, 2005). Como se indicó, en Mercosur se ha creado el FOCEM, un mecanismo de financiación de las asimetrías, aunque incipiente y de dimensiones modestas.

Cohesión social y cooperación para el desarrollo

La cohesión social está estrechamente vinculada con el desarrollo y con la democracia. A diferencia de otras zonas más pobres del Sur, el desafío de desarrollo de Latinoamérica no es de una simple falta de recursos, pues la mayoría de los países de la región tienen recursos suficientes para afrontar o al menos atenuar los problemas de desigualdad propios.

No obstante, se puede decir que los países latinoamericanos se encuentran ante los dilemas propios de países de renta intermedia con una estructura social polarizada e importantes carencias institucionales. Esta transición conlleva un alto grado de vulnerabilidad, y la posibilidad de reversión siempre está presente. A diferencia de los países más pobres, los latinoamericanos están más integrados en la economía y en las finanzas globales, y por ello, están más expuestos a las fuerzas volátiles de los mercados internacionales, con el agravante de la sobrecarga de la deuda externa. Pero, al contrario que los países ricos, no cuentan con las instituciones necesarias para afrontar las convulsiones externas ni para encarar las obligaciones externas sin costes internos para el desarrollo. Además, el alto grado de desigualdad que caracteriza a esta región le obliga a esforzarse más para que el crecimiento económico incida positivamente en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Según la expresión de Alonso (2006: 321), América Latina se encuentra en una especie de “trampa del progreso” que afecta de manera directa a la cohesión social. Este concepto se deriva de la denominada “trampas de la pobreza” de algunos “pioneros” de la teoría del desarrollo, y alude al carácter de “círculo

vicioso” que tiene la pobreza en países en desarrollo, al convertirse en un obstáculo para el crecimiento y la transformación estructural, en particular en países de renta intermedia. La respuesta a esta situación requiere trabajar en tres frentes principales. Primero, en reforzar las capacidades técnicas e institucionales para afrontar los desafíos del desarrollo, lo que implica, entre otras acciones, apoyar políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con otros objetivos como la gobernabilidad democrática. Segundo, estimular al crecimiento económico, la generación de empleo y la promoción de la cohesión social, tres desafíos interrelacionados que darán sostenibilidad a las intervenciones. Tercero y último, es fundamental que se produzcan mejoras en los condicionantes del sistema internacional en materia comercial y financiera para que los países latinoamericanos puedan aprovechar mejor las oportunidades de la globalización.

Desde otro enfoque, en la política general de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea, el tema de la cohesión social está citado de manera creciente. Pero, no es hasta julio de 2005 cuando la Comisión publica una nueva propuesta de Declaración sobre la Política de Cooperación al Desarrollo que sitúa el tema de la cohesión social (y la lucha contra la desigualdad) en un lugar central. En efecto, la cohesión social es uno de los seis ejes de acción alrededor de los cuales se concentrará sus intervenciones en los próximos años en todos los países en desarrollo.⁷

La asunción de este objetivo es relativamente reciente en cuanto a los ciclos de planificación de la cooperación comunitaria, por lo que los marcos de programación por país y subregión (*Country Strategy Papers*, CSP, y *Regional Strategy Papers*, RSP) del periodo 2002-2006 no contemplan, sino de forma tangencial, ese objetivo. Su incorporación habrá de producirse en el ciclo de planificación del periodo 2007-2013. Es importante precisar al respecto que la CE ha descartado, en principio, realizar acciones específicas para promover la cohesión social en el marco de los procesos de integración regional, por lo que el nivel nacional o bilateral será el marco por el que se opte para ello, a través, presumiblemente, de los programas de cooperación al desarrollo y en especial de los que la CE venía desarrollando en materia de lucha contra la pobreza. Existe, empero, el riesgo de que los nuevos CSP se limiten a utilizar el concepto de cohesión social para programas y proyectos que ya se venían ejecutando.

A nivel regional, la única iniciativa hasta la fecha es el Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina, conocido por el acrónimo Eurosocias, aprobado por la Comisión en 2004 con un presupuesto inicial de 30 millones de

7 Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Unión Europea, titulada: “El consenso europeo sobre desarrollo”. DOCE C 46, 12 de febrero de 2006, pp. 1-19.

euros. Su objetivo general es *“contribuir a aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas, incidiendo en las políticas públicas de educación, salud, administración de la justicia, fiscalidad y empleo para que se conviertan en auténticos vectores de cohesión social”*.

A fines de 2004 se abrió un concurso de propuestas para este programa, y en mayo de 2005 se seleccionaron cuatro consorcios de entidades de las dos regiones encargadas de la puesta en marcha del programa durante sus cuatro años de ejecución. La conferencia de alto nivel sobre cohesión social de marzo de 2006, celebrada antes de la cumbre birregional de Viena, ha servido como marco para dar un lanzamiento político al programa.

Como órgano de orientación estratégica para este programa se ha creado un Comité Conjunto con representantes de la Comisión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el BID y la Comisión Económica para América Latina. Un Comité Interinstitucional coordinará el trabajo del programa en contacto con EuropeAid, entidad responsable por parte de la Comisión Europea.

El programa desarrollará fundamentalmente dos tipos de actividades. Por un lado, la sensibilización política para promover valores de solidaridad que puedan servir de respaldo a los programas de cohesión social. Por el otro, el intercambio de experiencias de sus gestores, a partir de una identificación de “buenas prácticas”, principalmente a través de la realización de estudios, actividades de formación, pasantías...

Considerando las dimensiones de la problemática, Eurosocial es una iniciativa relativamente modesta, aunque para hacer valoraciones más firmes habrá que ver los resultados. Desde el punto de vista técnico y de cooperación, puede ser acertado el carácter limitado de este programa, dado su objetivo de extraer lecciones útiles. Pero más allá de este programa, parece necesaria una reflexión sobre medidas más amplias, así como un diálogo político permanente sobre cohesión social.

La cohesión social, los acuerdos de asociación y el libre comercio

Mientras que la cohesión social se ha ido incorporando al diálogo político, y, en menor medida, a la cooperación al desarrollo, en los acuerdos de asociación ha sido, hasta ahora, un elemento ausente. Sin embargo, estos acuerdos constituyen un componente esencial de las relaciones birregionales; aunque sólo están firmados dos, entre la UE y México, y la UE y Chile, existe la previsión de completar una “red” de acuerdos de asociación que, si se dan las circunstancias necesarias, incluirá nuevos acuerdos birregionales entre la UE y el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y Centroamérica. Estos últimos, en particular, recibieron la “luz verde” en la Cumbre de Viena –el acuerdo UE-Centroamérica– y en los meses posteriores –el acuerdo UE-CAN–, y en diciembre de 2006 la Comisión Europea aprobó los respectivos mandatos de negociación.

Esta ausencia resulta llamativa. Como se ha indicado en la primera parte de este texto, el concepto de cohesión social, en la experiencia europea, es en parte una respuesta a los retos planteados por las asimetrías regionales y estatales y la necesidad de afrontar los costes del ajuste y promover la “convergencia real” en un contexto de integración económica “profunda” que guarda algunas analogías con los acuerdos de asociación. En su componente de libre comercio, se trata de acuerdos “OMC-plus”, pues establecen un marco de liberalización más amplio que el que se negocia en la actualidad en el seno de esa organización –implican liberalización de comercio de bienes, servicios, circulación de capitales, contratación pública, y amplias exigencias en materia de protección de inversiones y de la propiedad intelectual– entre economías del Norte y el Sur. En este tipo de acuerdos, no existe un vínculo positivo automático entre comercio, desarrollo, y cohesión social, como sugiere, salvando las distancias, la propia experiencia de la UE. También parece mostrarlo la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tras diez años de vigencia, cuyas evaluaciones revelan que ha tenido resultados limitados en materia de empleo y crecimiento, y ha ensanchado las diferencias sociales y territoriales en el seno de México, debilitando la cohesión social y territorial en ese país (Audley 2003, Lederman *et al.* 2003, Hufbauer *et al.* 2003)

Al no contemplarse medidas relacionadas con la cohesión social, estos acuerdos revelan los límites de la identidad de la UE como “potencia civil”, y el limitado alcance de la idea de que la UE proyecta el “modelo social europeo” en sus relaciones exteriores. De hecho, los acuerdos de asociación ya firmados son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. En las negociaciones con México, la UE buscó de manera expresa la “paridad NAFTA” para evitar que las empresas europeas quedaran en situación de desventaja respecto a sus competidores. En este sentido, la pretensión europea de ofrecer acuerdos “europeos” distintos a los que ofrece Estados Unidos tiene poco fundamento.

En particular, la posible negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo. Si estos acuerdos se firman, y dejan atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, será necesario mantener incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente, e incluir en los acuerdos mecanismos específicos para tratar las asimetrías.

Por ello, además del papel que, lógicamente, corresponde a las políticas nacionales, se deberían contemplar mecanismos de carácter birregional para promover la cohesión social, la transformación productiva y corregir las asimetrías, que son mucho más pronunciadas que las que se encuentran en el seno de la UE.

Quizás es ilusorio pensar que la UE va a extender su política de cohesión a terceros países, pero tampoco se debería asumir que la ayuda al desarrollo comunitario pueda cumplir ese papel, pues no cuenta con los recursos necesarios,

y se asigna conforme a lógicas que poco tienen que ver con los desafíos políticos, económicos e institucionales que supone un “acuerdo de asociación” para un país en desarrollo.

Es cierto que la normativa multilateral de la OMC no deja mucho espacio para alterar el diseño básico de este tipo de acuerdos, pero hay distintos mecanismos para reducir los costes del ajuste, compensar las asimetrías. Algunos de estos mecanismos ya han sido puestos en práctica en algunos acuerdos Sur-Norte vigentes en la región. El Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR) ha reconocido expresamente esas asimetrías, aun de modo insuficiente, y según Heydon y Lee (2006) puede ser un precursor de futuros acuerdos Sur-Norte que incorporen explícitamente medidas de corrección de las asimetrías. Analizando la experiencia de distintos acuerdos regionales de libre comercio, estos autores identifican las siguientes medidas susceptibles de ser incluidas en los acuerdos: compromisos asimétricos en cuanto a los calendarios del desarme arancelario y los productos cubiertos, incluyendo excepciones para sectores “sensibles”; uso de salvaguardas de transición para la protección de sectores industriales “infantes”; requerimientos flexibles en materia de reglas de origen; periodos transitorios; y medidas de apoyo directo, de carácter financiero, fortalecimiento institucional y asistencia técnica en ámbitos como aduanas, normas técnicas, apoyo a la competitividad, y promoción del comercio y las inversiones.

También se ha sugerido la realización de estudios de impacto *ex ante* que analicen el vínculo entre comercio, empleo y reducción de la pobreza. Asimismo parece necesario evaluar sus consecuencias *ex post*. Estos análisis podrían realizarse conjuntamente, para asegurar su apropiación por ambas partes y su utilidad como herramienta de aprendizaje para el diseño ulterior de políticas y de los programas de cooperación. En el Acuerdo UE-México, en vigor desde hace cinco años, no se ha realizado tal evaluación, y se sabe muy poco respecto a su impacto económico y social. Los datos agregados muestran un aumento significativo del comercio y la inversión, con un notable aumento del déficit de México. Se puede afirmar que la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) es baja, y sólo las grandes empresas son las que aprovechan las oportunidades comerciales del Acuerdo. Este hecho parece deberse a la debilidad del sector, a la orientación de las pymes al mercado interno y al de Estados Unidos, a la falta de políticas de apoyo, y al desconocimiento general del Acuerdo.

Esta cuestión ha sido ampliamente tratada en las instituciones comunitarias. En una importante resolución del Parlamento Europeo de noviembre de 2001, aprobada con vistas a la Cumbre de Madrid, se planteó la necesidad de establecer un “Fondo de Solidaridad birregional” como instrumento financiero de la “Asociación estratégica” (Parlamento Europeo 2001). Este Fondo debería contar con un apoyo presupuestario adecuado, con una aportación inicial del presupuesto de la UE, y canalizar recursos procedentes de organismos multila-

terales (BEI, BID, Banco Mundial...). Los Estados miembros podrían realizar aportaciones en un ejercicio de coordinación y coherencia de sus políticas de ayuda. Este Fondo sería un instrumento concreto para promover la “cohesión” en lo que atañe a las relaciones birregionales, y, de contar con un mecanismo multilateral de gestión, podría respaldar los acuerdos adoptados en las Cumbres, respondiendo a los principios de “asociación” (*partnership*) y “apropiación” de políticas (*ownership*) que no cumplen los actuales programas de ayuda de la Comisión, por su carácter unilateral y el escaso margen de decisión otorgado a los receptores. Finalmente, esta ambiciosa propuesta ha sido respaldada expresamente por parlamentarios, ONG y organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones, y ha sido contemplada con interés por algunos Estados miembros.⁸ Existe un estudio de prefactibilidad de este Fondo (Ayuso 2005), que ha sido visto con interés desde América Latina, aunque se ha encontrado con el rechazo de la Comisión Europea y de algunos Estados miembros.

Los derechos laborales son un componente obvio de la cohesión social, y la UE ya los ha considerado expresamente en el SPG-plus, en concreto los denominados “derechos fundamentales” contemplados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, hasta ahora no ha sido así en los acuerdos de asociación. Aunque débiles, algunos acuerdos Sur-Norte firmados por América Latina, como el de Estados Unidos-Chile, ya los contemplan (Polasky 2003: 18).

Los vínculos entre comercio y sostenibilidad tampoco están adecuadamente tratados en los acuerdos de asociación. Esta cuestión deberá estar contemplada en los estudios de sostenibilidad, y dar paso a una política de cooperación en materia ambiental, en paralelo al acuerdo, o a un “acuerdo paralelo” en esta materia, que sea compatible con las metas ambientales contempladas en la agenda multilateral y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Reflexiones finales. La experiencia europea de cohesión social y las relaciones UE-América Latina

No se puede obviar la influencia de la experiencia europea de cohesión económica y social en el diálogo político y, en general, en las relaciones entre la UE y América Latina. Para muchos latinoamericanos, esa experiencia representa una fuente de inspiración y de ideas para promover sociedades más justas y equitativas.

8 La propuesta inicial aparece en los párrafos 35, 36 y 37 de la resolución del PE de 15 de noviembre de 2001. Posteriormente, en el informe sobre la propuesta de Reglamento para la asistencia financiera y técnica a los países de Asia y Latinoamérica, finalmente no aprobado, se introdujeron enmiendas que se refieren al Fondo (ver concretamente las enmiendas 56, 93, 94, 97 del Informe). El PE también introdujo una referencia al Fondo en el Presupuesto de la UE para 2004.

Para la UE, la cohesión constituye una fuente de legitimidad e influencia en sus relaciones con el mundo en desarrollo, e incluso un elemento constitutivo de su identidad como actor internacional en construcción (Sanahuja 2007b).

Esa experiencia responde a principios de filosofía política y de economía política de carácter general, válidos tanto para América Latina como para la Unión Europea, que han sido definidos conjuntamente en el marco del diálogo político UE-América Latina. En términos muy generales, ambas regiones han declarado su compromiso común con una visión del desarrollo que trata de reducir la pobreza y la desigualdad, y afrontar las dinámicas y causas de la exclusión y la discriminación. Sin embargo, la política de cohesión responde a las particulares circunstancias y trayectoria histórica de la UE, y a las fórmulas que ésta ha ido diseñando para materializar el objetivo de la cohesión y el desarrollo equilibrado al que aluden los Tratados. No se trata, por lo tanto, de una fórmula directamente extrapolable a América Latina, a sus políticas económicas y sociales, y a sus esquemas de integración.

Aun así, el examen de la experiencia de la UE puede contribuir a despejar equívocos y visiones distorsionadas sobre la política de cohesión, y las enseñanzas que de ella pudiera extraer América Latina:

En primer lugar, no se puede identificar la política de cohesión con la existencia de fondos o mecanismos redistributivos de carácter transfronterizo. La cohesión requiere de políticas con un enfoque global y coherente, que abarcan desde la estabilidad macroeconómica hasta la lucha contra la discriminación.

En segundo lugar, la cohesión depende, esencialmente, de políticas y recursos nacionales, y América Latina debería poner más énfasis en las políticas internas –en especial la reforma fiscal, la protección social y las políticas activas que promueven la competitividad y el empleo–, antes que en mecanismos redistributivos creados al amparo de sus esquemas de integración regional, o de “fondos de cohesión” financiados por los países industrializados en el marco de los acuerdos de libre comercio, que son aún más improbables.

En tercer lugar, si se trata de promover la cohesión en el marco de los acuerdos de integración regional, los elementos que pueden promover la cohesión no se limitan a los fondos estructurales. Puede ser igual, o más importante, la coordinación de políticas macroeconómicas, la aproximación de legislaciones y la coordinación de políticas en materia de innovación, competitividad, de empleo o de protección social.

En cuarto lugar, las instituciones y la gobernanza importan. La calidad de las instituciones y las políticas, especialmente a nivel local y regional, son elementos clave para mejorar la cohesión social y territorial.

En quinto lugar, la cohesión económica, social y territorial está ligada a un concepto amplio e inclusivo de ciudadanía, y sólo a lógicas de eficiencia, de redistribución o de desarrollo territorial de naturaleza funcional, y en este sentido, el concepto vigente en la UE muestra evidentes limitaciones.

Más allá de las dificultades que puedan surgir respecto a la interpretación del concepto de cohesión social, también resulta claro que éste ya ha sido plenamente asumido en la agenda birregional. Ahora bien, para que el diálogo al respecto sea más coherente, hay que asumir algunas premisas: (i) que Europa admita que no tiene resuelta esta cuestión; por el contrario, se hace cada vez más evidente que surgen nuevos desafíos para mantener la cohesión social, sea en clave migratoria, socioeconómica o territorial; (ii) que Europa reconozca que esta cuestión está vinculada a su posición en otras cuestiones que afectan al desarrollo de América Latina, como el comercio o las finanzas, y existen evidentes problemas de coherencia de políticas; y (iii) que los países latinoamericanos reconozcan, a cambio, que la falta de cohesión social es uno de los mayores obstáculos, en la práctica y no sólo en la retórica, para establecer una verdadera “asociación estratégica” con la UE. En cualquier caso, no es coherente exigir reformas profundas a los latinoamericanos cuando la UE se resiste a abrir su mercado y a trabajar por un sistema financiero más justo y equilibrado.

Para avanzar en el diálogo birregional y construir un consenso más amplio, hay algunas líneas de acción relevantes para ambas regiones:⁹

- 1) *Impulsar el tema en la agenda internacional.* Sería importante fomentar un debate global permanente sobre la cohesión social y dar continuidad al foro anual ya iniciado sobre esta materia. Las reflexiones en torno a los ODM pueden ofrecer un buen espacio. Aunque los ODM se centran en la situación de los países más pobres, quizás sea posible aprovechar ese marco para vincular los ODM con la cohesión social en la particular situación de los países de renta media.
- 2) *Integrar la cohesión social más plenamente en el diálogo.* Este tema tendría que estar en el centro del diálogo birregional, y ello implicaría asumir compromisos “duros”, con verdaderas implicaciones políticas o financieras. Para que esta cuestión ocupe un lugar más importante en el diálogo birregional, parecería conveniente potenciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que promueven la cohesión social de forma permanente a través de su trabajo en el campo y su incidencia política. Por otro lado, el emergente espacio birregional de educación puede contribuir a este fin en la medida en que éste aborde los problemas de desigualdad que están presentes en los sistemas educativos latinoamericanos. Por último, sería fundamental dedicar más atención a aspectos emergentes en las relaciones eurolatinoamericanas como los flujos migratorios y la seguridad ciudadana, que se vinculan estrechamente con la cohesión social.
- 3) *Dar un mayor contenido a la cohesión social en la cooperación al desarrollo de la UE.* Es en la cooperación donde se puede trabajar mejor a nivel nacional y subregional. Un reto fundamental es difundir el concepto más ampliamente

9 Ver al respecto las propuestas planteadas en Freres y Sanahuja 2006a: 60-63.

en las sociedades latinoamericanas, algo que parece ser uno de los objetivos de Eurosocial. Con el fin de potenciar los pactos sociales fundamentales para este enfoque, se podría favorecer la creación de consejos económicos y sociales en América Latina, utilizando los que existen en los Estados miembros, como un mecanismo de formación. Otro gran reto es vincular la cohesión social con el desarrollo económico. Un elemento central es la generación de empleos y en general la mejora de la productividad en América Latina. En este marco, es importante dejar claro que no es posible abordar seriamente este desafío con los recursos limitados (ni con los procedimientos tan poco ágiles) con que cuenta (o puede contar) la Comisión Europea. Por ello, es necesario trabajar en dos líneas. Por un lado, habría que “apalancar” más lo que significa hacer que otros se sumen a la tarea con sus propios recursos. En esta línea, sería interesante que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) apoyara programas que contribuyan directa o indirectamente a la cohesión social. Varios Estados miembros han empezado a trabajar en este sentido, pero convendría buscar mayores complementariedades. Por el otro, se podría crear un fondo especial para intervenciones piloto, de dimensión reducida, que tuviera mayor agilidad y que permita la cofinanciación con entidades privadas y públicas de las dos regiones.

- 4) *Introducir la cohesión social como objetivo de los acuerdos de asociación*: La cohesión social también podría ser abordada en las negociaciones para esos acuerdos, en particular en su componente de libre comercio. Para ello, es necesario saber más sobre el impacto, real y potencial, del libre comercio en el empleo, la distribución de la renta, el desarrollo regional y los equilibrios territoriales, y la demanda de servicios sociales. También parece necesario realizar estudios de impacto en los acuerdos en vigor –México, cuyo acuerdo lleva ya cinco años es la referencia obvia–, y estudios de impacto ex - ante en el caso de la Comunidad Andina o Centroamérica, una vez que se inicien las negociaciones. En este último caso, hay un argumento adicional, y es la mayor asimetría que existe con la UE.

Bibliografía

- ALBERT, MICHEL
1991 *Capitalisme contre capitalisme*. Paris. Seuil.
- ALONSO, JOSÉ ANTONIO
2006 “América Latina: las trampas del progreso”, en Christian Freres y José Antonio Sanahuja. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), pp. 321-342
- ANDERSEN, HANS THOR y RONALD VAN KEMPEN (eds.)
2001 *Governing European Cities: Social Fragmentation*. Aldershot, Ashgate.

AYUSO, ANNA

2007 “Pobreza, desigualdad y cohesión social. Más allá de los Objetivos del Milenio”, en *Pensamiento Iberoamericano* N° 0, pp. 107-131.

2006 *Análisis de viabilidad del Fondo de Solidaridad Birregional Unión Europea-América Latina propuesto por el Parlamento Europeo*. Bruselas. Parlamento Europeo. Documento de estrategia EP/ExPo/B/2005/18, 28 de febrero.

BEAUVAIS, CAROLINA y JANE JENSON

2002 *Social Cohesion. Updating the State of Research*. Ottawa, Canadian Policy Research Networks (CPRN), Discussion Paper N° F/22, mayo.

BOUILLON, C., BUVINIC, y C. JARQUE

2004 *Construyendo la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

COMISIÓN EUROPEA

2005a. *European values in the globalised world. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*. Bruselas, COM(2005) 525 final, 20 de octubre.

2005b *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Asociación reforzada entre la Unión Europa y América Latina”*, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre.

2005c. *European values in the globalised world. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*. Bruselas, COM(2005) 525 final, 20 de octubre.

2005d. *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicación al Consejo de primavera*. COM(2005) 24, 2 de febrero.

2004a. *A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. III Report on Economic and Social Cohesion*. Bruselas. Comisión Europea.

2004b. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruselas, COM(2004) 220 final.

2002 Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006, abril.

2001a *La gobernanza europea. Libro blanco*. Bruselas. COM(2001) 428 final, 25 de julio.

2001b. *II Report on Economic and Social Cohesion. Unity, Solidarity. Diversity for Europe, its People and its Territory*. Bruselas. Comisión Europea.

2000 *Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Bruselas. COM(2000) 379 final. 28 de julio.

1999 *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruselas, COM(1999) 105 final, 9 de marzo.

1996 *First Report on Economic and Social Cohesion*. Bruselas. Comisión Europea.

1995a *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio.

- 1995b. *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*, Bruselas, COM(95) 495 final, 23 de octubre.
- COMISIÓN EUROPEA/BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
- 2006 *High Level Conference: Promoting Social Cohesion: The European Union-Latin American and Caribbean Experience*. Bruselas, 27-28 de marzo.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
- 2004 *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe*. Bruselas. CESE (REX/152).
- CONSEJO DE EUROPA
- 2000 *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities*. Estrasburgo, Consejo de Europa.
- ESPING-ANDERSON, GOSTA
- 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Londres, Polity Press
- FRERES, CHRISTIAN y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (Coords)
- 2006a. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- 2006b. “La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina”, en Julio Cotler (ed.). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Secretaría General de la Comunidad Andina/OBREAL, pp. 29-64.
- HETTNE, BJÖRN y FREDRIK SÖDERBAUM
- 2005 “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”, *European Foreign Affairs Review* N° 10, pp. 553-552.
- HOLLAND, STUART
- 1993 *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990's*. Nottingham, Spokesman.
- HOOGHE, LIESBET
- 1998 “EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism”, en *Journal of Common Market Studies* vol. 36, N° 4, 457-477.
- 1996 *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- HEYDON, KEN y HYUNG-JONG LEE
- 2006 *The treatment of asymmetries in regional trade agreements*, Third CEPPI-IDB Confedrence. The New Regionalism: Progress, Setbacks and Challenges, Washington, 9-10 de febrero.
- HUFBAUER, GARY C., DIANA OREJAS, y JEFFREY J. SCHOTT (Eds.)
- 2003 *Nafta: A Seven-Year Appraisal*, Washington, Institute for International Economics.
- LEDERMAN, DANIEL, WILLIAM MALONEY y LUIS SERVÉN
- 2003 *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, Banco Mundial, diciembre.
- KEARNS, ADE Y RAY FORREST
- 2000 “Social cohesion and multilevel urban governance”, en *Urban Studies* vol. 35, N° 5-6, 995-1017.

LIDDLE, R., BROWNE, M, y F. LAFOND

2005. "Equipping Europe for Globalization. What can be done at the EU level?", documento para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.

LÓPEZ ESCUDERO, MANUEL

2000 *Derecho Comunitario Material*. Aravaca, McGraw Hill.

MALDONADO, C.

2005 "El Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina como propuesta de cohesión social en la región", en *Informa 03*, Lima, Comunidad Andina de Juristas.

MARKS, GARY, LIESBET HOOGHE y KERMIT BLANK

1996 "European Integration since the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies* N° 34 (4), pp. 341-378.

PALME, J.

2005 "Why the Scandinavian experiencia es relevant for the reform of ESM", documento en preparación para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.

PASTOR, ROBERT y FRED BERGSTEN (Eds.)

2001 *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Washington, Institute for International Economics.

POLASKY, SANDRA

2003 *Trade and Labor Regulations. Strategy for Developing Countries*. Washington. Carnegie Endowment for International Peace.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2004 *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.

RED DE COOPERACIÓN EUROLATINOAMERICANA (RECAL)

2002 *De la desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y propuestas para la Asociación Latinoamericana/Caribeña*. Roma, Documento RECAL 05/2002.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO

2007a. "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", número 0 de *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico sobre "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", febrero, pp. 75-106.

2007b. "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana", en Susanne Gratius, Christian Freres, Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja (Coords.), *¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* Madrid. Fundación Carolina/FRIDE/ICEI (en prensa).

2006 "América Latina: visiones y políticas desde Europa", *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, N° 1, pp. 76-83.

SAPIR, ANDRÉ (DIR.)

2003 *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Delive. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Comisión*. Brselas, Comisión Europea.

TSOUKALIS, LOUKAS

2004 *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Barcelona. Paidós.

TSOUKALIS, LOUKAS

2005 “Why we need a Globalisation Adjustment Fund”, documento elaborado para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.

WEISE, CHRISTIAN

2001 *The Impact of EU Enlargement in Cohesion*. Berlín. German Institute for Economic Research.

YUILL, DOUGLAS, CARLOS MÉNDEZ y FIONA WISHLADE

2006 *Who gets what, when and how?* Glasgow. European Policies Research Center. junio.

