

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

LA COHESIÓN SOCIAL EN LA
COOPERACIÓN AL DESARROLLO
DE LA COMUNIDAD EUROPEA
HACIA AMÉRICA LATINA

Mara ALACQUA

Rosario, enero-marzo 2011 – N° 103

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806 (edición impresa)

ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)
Dra. Miryam Colacrai (CONICET)
Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)
Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: Prof. Celestino del Arenal
Prof. Juan Gabriel Tokatlian
Prof. Jack Child
Prof. Eduardo Ferrero Costa
Prof. Helio Jaguaribe
Prof. Carlos Juan Moneta
Prof. Alberto van Klaveren

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 875034/10
Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.
Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia
Publicación trimestral propiedad de Alfredo Bruno Bologna. (abologna@unr.edu.ar)
Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar
Página web: www.cerir.com.ar

Colaboración en traducciones: Laura Marsol
Edición: Lidia Gatti

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los Cuadernos.
El texto completo de los Cuadernos de Política Exterior Argentina, a partir del número 76, puede ser consultado en http://www.cerir.com.ar/serie_docentes.php

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.
San Juan 4290
2000 ROSARIO
REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-341-4201231

EDITORIAL

El **CERIR** es una institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Desde entonces se han publicado, en el marco de este Programa, las siguientes obras conjuntas: *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"* (1994); *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* (1998); *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"* (2001); *"La Política Exterior del gobierno de Kirchner"* (2006), y *"La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato"* (2010).

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

La cohesión social en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina*

Mara Alacqua**

Resumen

En el marco de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina ¿la cohesión social representa un efectivo compromiso con una gestión responsable de la globalización o resulta funcional a la imagen de la UE como “potencia civil”? El presente estudio se propone dar una respuesta a este interrogante buscando la efectiva coherencia entre los documentos estratégicos de la Comisión Europea y la puesta en marcha de iniciativas concretas en el marco de programas de cooperación. El lector llegará por sí mismo a la respuesta, después de un recorrido lógico y bien definido de lecturas, basado en una recopilación crítica de fuentes oficiales y de autores latinoamericanos y europeos, que va desde la aclaración del término “cohesión social” al análisis de los resultados de la primera fase del Programa EUROsociAL. El estudio es producto del afán de la autora por conocer los intereses subyacentes la cooperación al desarrollo, a favor de unas relaciones más justas y equitativas, que realmente tomen en consideración las necesidades de la sociedad civil y que signen un efectivo compromiso de los países hacia las mismas.

Palabras claves: cohesión social - cooperación al desarrollo – EUROsociAL - multilateralismo eficaz - potencia civil - instrumentos de cooperación - programas de cooperación – Unión Europea - América Latina

Social cohesion in the European Commission's development cooperation towards Latin America

Mara Alacqua

Abstract

In the framework of the European Commission's development cooperation towards Latin America, does social cohesion represent an effective commitment with a responsible management of the globalization process or is it merely functional to the image of the EU as a “civil power”? This study investigates the effective coherence between EC strategic documents and the real set off of concrete initiatives of cooperation programmes. We leave the answer to the reader, after following a logical and well defined reading path, based on a critical recompilation of official sources and Latin American and European authors, going from the delimitation of the “social cohesion” to the analysis of the results of the first edition of EUROsociAL Programme. This study is a product of the effort of the author to understand the interests underlying the development cooperation, in favour of more fair and equitable relations, taking into serious consideration the needs of the civil society and marking the beginning of an effective commitment.

Keywords: social cohesion - development cooperation – EUROsociAL - effective multilateralism - civil power - cooperation instruments - cooperation programmes – European Union - Latin America

* Tesis. Maestría en Integración y Cooperación Internacional. Universidad Nacional de Rosario. Tribunal de Tesis: Magdalena Carrancio, Gustavo Marini y Jorge Stähli. Director de Tesis: Dr. Félix Peña. Rosario, 23 de junio de 2010. Calificación obtenida: 9 (nueve), Distinguido.

** Licenciada en Ciencias de la Mediación Lingüística y Cultural (Univesità degli Studi di Milano – Italia) y Magíster en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario). Colaboradora en gestión de proyectos europeos del Instituto Europeo para el Desarrollo Socio-económico (ISES), Valenza (Italia). Correo electrónico: mara.alacqua@gmail.com

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
 PARTE I - NOCIONES BÁSICAS PARA EL ANÁLISIS	
PARTE I.A - EL MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	7
Capítulo 1. La globalización y el multilateralismo eficaz	7
Capítulo 2. La cooperación al desarrollo: atrapada entre Washington y Westfalia	11
Capítulo 3. Algunas interpretaciones sobre el nuevo rol internacional de la UE	16
 I.B - DIAGNÓSTICO INICIAL SOBRE LA FALTA DE COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	24
 PARTE I.C - LA COHESIÓN SOCIAL EN EL DIÁLOGO POLÍTICO Y SECTORIAL ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	29
Capítulo 1. La cohesión social en el diálogo político institucionalizado UE-América Latina y el Caribe	29
Capítulo 2. Hitos del diálogo sectorial en materia	42
 PARTE II - EL SUPERÁVIT SEMÁNTICO DE LA COHESIÓN SOCIAL: Desde los orígenes sociológicos a las concepciones europea y latinoamericana y sus contextos de aplicación	
Introducción	47
Capítulo 1. El devenir del concepto en la tradición sociológica europea y norteamericana	48
Capítulo 2. La cohesión social en el discurso comunitario	50
Capítulo 3. El concepto de cohesión social según la visión latinoamericana	63
Epílogo parcial	73
 PARTE III – LA COHESIÓN SOCIAL COMO PRIORIDAD EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: La cohesión social en el nuevo contexto de la cooperación al desarrollo y en los documentos estratégicos europeos para América Latina	
Introducción	80
Capítulo 1. El nuevo contexto de la cooperación al desarrollo de la UE con América Latina	81
Capítulo 2. Documentos claves de la estrategia regional de la UE para América Latina	93
Capítulo 3. Una síntesis de los Programas Regionales de Cooperación	103
Epílogo parcial	108
 PARTE VI – LA COHESIÓN SOCIAL DESDE EL MANDATO POLÍTICO A LA PRÁCTICA: Reflexiones sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados del Programa EUROsociAL	
Introducción	119
Capítulo 1. EUROsociAL, del diseño a la realidad	120
Capítulo 2. Sobre el funcionamiento del Programa	125
Capítulo 3. La contribución de EUROsociAL para el logro de cambios políticos e institucionales	135
Capítulo 4. Las políticas públicas en el enfoque de EUROsociAL	141
Capítulo 5. La importancia de la participación de la sociedad civil	147
Epílogo parcial	149
 CONCLUSIONES FINALES	155
 BIBLIOGRAFÍA	163

INTRODUCCIÓN

Mientras el 2010 es el año de celebración de dos siglos de vida independiente en gran parte de Latinoamérica, resulta evidente que la región sigue estando lejos de alcanzar los niveles de bienestar propios de las áreas más desarrolladas del mundo. Por el contrario, América Latina es la región más desigual del mundo.

La desigualdad de ingresos, junto con la pobreza y la exclusión social, la informalidad en el mercado laboral, la falta de representación política, la desigualdad de acceso a servicios públicos básicos, la mala calidad de las instituciones, entre otros, son síntomas de la **falta de cohesión social** en la región latinoamericana.

Presente desde sus inicios en el diálogo político, bajo los conceptos de gobernanza democrática y lucha contra la pobreza, en 2004, en ocasión de la celebración de la III Cumbre UE-América Latina, la cohesión social irrumpe y se establece definitivamente en el diálogo birregional.

La “Asociación Estratégica” UE-América Latina se basa en tres pilares: el diálogo político, la asociación económica y la cooperación al desarrollo. El diálogo político establece las reglas de juego de las relaciones institucionales y los grandes objetivos que luego son plasmados en los otros pilares¹. Como veremos, la cohesión social adquirió cierta relevancia en el diálogo político por lo que los documentos estratégicos propios del pilar de la cooperación contemplan mecanismos para su promoción. Mientras, en el pilar de la asociación económica, es aún incipiente la incorporación de la promoción de la cohesión social. En esta tesis limitaremos el objeto de estudio al **pilar de la cooperación**, con un breve repaso al diálogo político.

La introducción de la cohesión social en las actuales relaciones birregionales, se inserta en el marco de los compromisos internacionales, adoptados en el seno de la ONU, para el logro de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. Asimismo, su particular relevancia para la región latinoamericana se debe a que, tras años de reformas, no se ha materializado el progreso económico y social prometido por el “**Consenso de Washington**”. Por otro lado, debido a que la cohesión social es considerada un valor intrínseco del “**modelo social europeo**”, Europa tiene interés en introducir la cuestión al diálogo con América Latina².

Es bajo estas premisas, que la cohesión social ha llegado a ocupar un **lugar central**, compartiendo, junto con la integración regional y la cooperación económica, y los recursos humanos y la comprensión mutua Unión Europea/América Latina, el desafío principal al que apuntan las estrategias de cooperación al desarrollo anunciadas en el Documento estratégico

¹ FRERES, Christian (2007) “¿Hay lecciones para el diálogo euro latinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar” en FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pg. 92.

² FRERES, Christian / SANAHUJA, José Antonio Sanahuja (2005), *Informe Final. Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia*, ICEI, Madrid, pg. 30.

de Programación Regional para América Latina para el período 2007-2013³, el cual se analizará en detalle más adelante.

Es la importancia que reviste actualmente la promoción de la cohesión social en la estrategia de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea (CE) para América Latina, lo que nos llevó a cuestionarnos sobre las razones que fundamentan este particular interés.

Conscientes de que no será posible abarcar todas las variables que permitirían abordar la temática en profundidad, nos limitaremos a ofrecer algunas nociones con el fin de realizar un humilde aporte al “estado del arte” actual que contribuya al desarrollo de investigaciones futuras. La *calidad diferencial* de este estudio consiste en que se tomarán en consideración áreas respecto de las cuales no se han desarrollado mayores investigaciones a nivel crítico. De hecho, podríamos afirmar que hasta el momento, gran parte de los aportes teóricos se han concentrado en las reflexiones acerca de la definición del concepto de cohesión social y a su aplicación en distintos ámbitos y a diferentes niveles, sin profundizar demasiado sobre los aspectos éticos-políticos que sustentan la inserción de la cohesión social en la estrategia europea de cooperación.

A lo antes expuesto se suma mi *interés* por conocer mejor los fundamentos político-estratégicos que rigen la cooperación al desarrollo. Debido a experiencias personales y laborales en el ámbito de proyectos de cooperación tanto en África como en América Latina, y a las investigaciones desarrolladas en el marco de cursos teóricos sobre formulación de proyectos de cooperación, derechos humanos y la Maestría en cuestión, es mi firme voluntad conocer más en profundidad la realidad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para posicionarme y formular propuestas alternativas prácticas ya sea desempeñándome en ONGs como en organizaciones internacionales.

En la instancia de la presente tesis, nuestro *interrogante medular* será: **En el marco de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina ¿representa la cohesión social un efectivo compromiso con una gestión responsable de la globalización o – simplemente - resulta funcional a la imagen de la UE como “potencia civil”?** - Explicitaremos estos conceptos en el marco teórico.

El *objetivo general* de la presente tesis será por lo tanto **verificar la profundidad de la prioridad de la cohesión social en la estrategia de cooperación de la CE hacia América Latina buscando la efectiva coherencia entre los documentos estratégicos y la puesta en marcha de iniciativas concretas**. Lo haremos con una *visión crítica constructiva*: entendemos que hay que saber mostrar las contradicciones y las debilidades de los argumentos y de las prácticas que se presentan en el actual contexto de la cooperación internacional para poder decir “sí a algo diferente”. Tener una visión crítica afirmativa permite construir caminos de cambio con una actitud positiva, reconociendo que la realidad es transformable.

³ Comisión Europea (2007a), *Documento de Programación Regional para América Latina, 2007 -2013*, Bruselas, 12 de julio, pg. 2.

Arribaremos a nuestro objetivo general una vez que hayamos dado respuesta a los *objetivos específicos*, que atienden a los siguientes *subinterrogantes*: ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la “cohesión social”? ¿Cómo se aplica el concepto en los documentos estratégicos de cooperación de la Comunidad Europea hacia América Latina? ¿Cómo se refleja en la práctica, la prioridad de la cohesión social en el ámbito del programa EUROsociAL?

Los interrogantes que nos hemos puesto están sin duda marcados por la *hipótesis* que rige nuestro afán por aportar un cambio al actual sistema de ayuda a favor de unas relaciones más justas y equitativas, que realmente tomen en consideración las necesidades de la sociedad civil y que signen un efectivo compromiso de los países hacia las mismas. Nuestra hipótesis central es la siguiente: **el compromiso de la UE con los problemas de cohesión social de América Latina se inscribe tanto en el proceso de definición de su propia identidad como actor internacional, como en la promoción de valores y políticas que la distinguen de otros actores en el sistema internacional.**

La falta de cohesión social en América latina no es una preocupación de la UE por sí misma sino que se enmarca en la pugna de la UE en el plano internacional por un “multilateralismo eficaz” que la tenga como protagonista y líder. Así, en un mundo que se enfrenta a nuevas amenazas y oportunidades, la Unión Europea, en su calidad de actor mundial, necesita consolidar vínculos con sus socios más cercanos, entre los que América Latina ocupa un lugar significativo que incluye mutuo compromiso con los derechos humanos, la democracia y el multilateralismo.

Por un lado, en la **Parte I** brindamos las nociones básicas que constituyen el fundamento teórico y el punto de partida para entender los argumentos de las partes siguientes. En particular: explicitamos el marco teórico de referencia, ofrecemos un diagnóstico inicial sobre la problemática de la falta de cohesión social según la visión europea, y contextualizamos la estrategia de cooperación de la CE hacia América Latina en el marco más amplio del diálogo político birregional. Por el otro lado, en las **Partes II, III y IV** nos referimos a los objetivos específicos acordes a los subinterrogantes antes mencionados y cuyas respuestas nos guiarán paso a paso hasta la demostración de nuestra hipótesis. Cada una de las partes está conformada por una *introducción*, una *parte descriptiva* y un *epílogo parcial*. La suma de los epílogos parciales se plasma en las **conclusiones finales**, acompañada de sugerencias para investigaciones futuras.

Así, en la **Parte II** trataremos de esclarecer el significado de “cohesión social” remitiéndonos a sus orígenes teóricos, a su aplicación en Europa y a como se concibe en América Latina. Nuestro *objetivo específico* será comprender las distintas connotaciones e implicancias que el término asume en referencia a los contextos y ámbitos de aplicación - Unión Europea, América Latina, nivel regional, nivel nacional.

Con las ideas más claras sobre las limitaciones conceptuales y sus implicancias, nos será posible, en la **Parte III**, analizar el lugar que ocupa la prioridad de la cohesión social en los

documentos estratégicos de cooperación al desarrollo de la CE hacia América Latina, yendo de lo general a lo particular, es decir enmarcando los mismos en los compromisos globales que la UE ha asumido para su política de ayuda. Nuestro *objetivo específico* será interpretar el significado de la “cohesión social” como prioridad en la cooperación al desarrollo UE-América Latina y verificar si existen estrategias bien definidas para su logro.

Finalmente, en la **Parte IV**, basándonos en las nociones adquiridas, pasaremos del plano teórico al análisis de un caso práctico: el programa EUROsociAL, el ejemplo de mayores portadas del que disponemos para ver como los documentos estratégicos de cooperación se aplican a la realidad. Nuestro *objetivo específico* será verificar las efectivas potencialidades del programa de contribuir a la cohesión social en la región.

Cabe hacer algunas aclaraciones con respecto a las *delimitaciones* de nuestro estudio. Por un lado, es importante aclarar la *delimitación del objeto de estudio* a la cooperación al desarrollo, sin desconocer la importancia de la misma en los otros dos pilares de la Asociación Estratégica. Asimismo, nuestro análisis se *delimita geográficamente* a la cooperación de la Comunidad Europea - entendida como UE más Estados miembros - hacia América Latina en su conjunto⁴, excluyendo los Estados miembros de la UE como actores individuales, las subregiones y los países del Caribe. Con respecto al *recorte temporal*, nos concentraremos en el periodo que va desde el 2004 hasta el momento de redacción de la presente tesis - marzo 2010 -; de hecho es con la Cumbre de Guadalajara (2004) que el concepto entra de pleno en las relaciones birregionales y se da inicio al Programa EUROsociAL. Sin embargo, en numerosas ocasiones, tendremos que remitirnos a periodos anteriores para poder conocer los orígenes la prioridad de la cohesión social y así poder entender más plenamente su utilización en el pasado más cercano y presente. Nos atreveremos incluso a hipotetizar algunos escenarios futuros, en particular la próxima Cumbre UE-América Latina y el Caribe que se celebrará en Madrid en mayo del corriente año (2010).

La *metodología de investigación* aplicada al estudio es, en primera instancia, descriptiva en los capítulos de las partes, y sucesivamente, analítica en los epílogos parciales y sintética en las conclusiones finales. Siendo el problema de tipo teórico, el trabajo será principalmente conceptual, alimentado por la bibliografía de autores expertos en materia y la documentación oficial de la Unión Europea.

Para concluir con esta Introducción, quisiera agradecer a quienes durante estos años me han apoyado en mis estudios, a quienes han alimentado en mí la fe en que otro mundo es posible, a quienes me han enseñado a mirar las cosas en profundidad, y a quienes me han ayudado a plasmar mis pensamientos en el presente trabajo de investigación. Mi particular agradecimiento va a mi Director **Félix Peña**, quien ha sabido orientarme en esta difícil tarea.

⁴ En particular nos referiremos a los países latinoamericanos beneficiarios del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

PARTE I - NOCIONES BÁSICAS PARA EL ANÁLISIS

PARTE I. A

EL MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Capítulo 1

La globalización y el multilateralismo eficaz

La **globalización**, que a menudo se identifica con la integración de los mercados, es un proceso más amplio, que combina innovaciones tecnológicas, cambios políticos e institucionales favorables a la liberalización y transnacionalización de la producción y de las finanzas. Sin embargo, este proceso trasciende lo económico, puesto que la integración de los mercados, unida a otras dimensiones ambientales, demográficas y socioculturales, produce una creciente integración de las sociedades y contribuye a crear un **nuevo espacio político global** más allá del espacio político nacional⁵.

El espacio político global, que antaño era muy reducido y se limitaba a las relaciones entre los Estados, considerados los únicos actores relevantes en términos de poder, en la actualidad se ve afectado por lo que Joseph Nye denomina “**difusión del poder**”⁶. En todos los ámbitos emergen *actores no estatales* que disponen de mayores recursos y capacidad de influencia, a menudo superando incluso las capacidades de los Estados⁷. Además estos actores se ven envueltos en las dinámicas de la globalización por lo que la *sociedad internacional* se torna más plural y compleja.

⁵ SANAHUJA, José Antonio (2004a), “Entre Washington y Westfalia. Desarrollo y cohesión social en la globalización”, en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 84, pg. 35.

⁶ NYE, Joseph, EEUU no puede lograr unilateralmente sus objetivos, diario “*El País*”, Madrid, 24 de marzo de 2003.

⁷ En particular modo en las incipientes democracias de los países en desarrollo, precisamente los más vulnerables, la globalización reduce el margen de maniobra para la acción política y las políticas de desarrollo, y los somete a los vaivenes de una economía global sin ataduras, en la que se incluyen redes transnacionales ilícitas que tratan de sortear o debilitar la jurisdicción estatal para mantenerse. En la expresión extrema de estas dinámicas encontramos el fenómeno de los *Estados “frágiles” o “fallidos”*. Los Estados latinoamericanos han sido clasificados como “*democracias sin adjetivos*”, “*democracias de baja intensidad*”, “*democracias electorales poco gobernables*”, “*democracias delegativas*”, “*democracias no liberales*”, “*democracias imperfectas*”, “*democracias inmaduras*” (por BOTANA, Natalio (2001) “Democracias a medio hacer”, en *Revista Foreign Affairs*, Vol. I – N°2) y “*democracias sin sociedad*” (por GARRETÓN, Manuel (2006) “Modelos y liderazgos en América Latina” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 205, septiembre/octubre)

Esta debilitación de los Estados por otros actores internacionales, hace que los gobiernos no puedan por sí mismos asegurar la provisión de *bienes públicos nacionales* tales como la seguridad, la paz, el ordenamiento social, la estabilidad económica, la ejecución de políticas que fomenten la cohesión social - en materia de salud, educación, justicia, empleo, entre otras - y la materialización de derechos de ciudadanía. A esta situación, se le agrega que, en función de la fuerte interdependencia entre Estados, que se produce por los procesos de integración de los mercados y de la sociedad antes mencionados, bienes públicos anteriormente reservados al espacio doméstico han adquirido un rango internacional. Este cambio es más evidente en áreas tales como la seguridad nacional, la estabilidad monetaria, la preservación del medio ambiente y la seguridad frente a enfermedades contagiosas, sin embargo afecta a todas las áreas que tradicionalmente conformaban la categoría de bienes públicos nacionales. Surgen así los **“bienes públicos mundiales” o “globales”**⁸. En este nuevo espacio político y societario global, el desafío de los Estados pasa a ser como administrar estos bienes coordinando su acción con la de los otros Estados a nivel global. En otras palabras, se requiere de una **“acción pública global”** que sea capaz de satisfacer las necesidades que trascienden las fronteras nacionales.

Según Alonso y Sanahuja, en este contexto, la actuación internacional de los Estados tendrá que estar guiada por un **“nuevo realismo de corte cosmopolita”**, que permita redefinir los intereses nacionales en el marco de problemas e intereses globales. Además, siguiendo los lineamientos teóricos funcionalistas, los autores plantean que se deberán crear nuevas reglas e instituciones para una mejor gobernanza del sistema internacional, lo que llevará a la constitución de un **“multilateralismo eficaz”**⁹.

El concepto de **“realismo cosmopolita”** - o *“Realpolitik cosmopolita”* -, ideado por Ulrich Beck, alude a la incorporación, en la agenda de las relaciones internacionales, de cuestiones consideradas “blandas” por el viejo realismo político que privilegiaba las cuestiones “duras” de la seguridad militar y las relaciones diplomáticas. Para el autor, la necesidad de enfrentar la pobreza, la desigualdad, las migraciones o el deterioro de la biosfera, entre otros factores de riesgo global, hace que cualquier política exterior y de seguridad que hoy pretenda ser eficaz y creíble habrá de situar a estas cuestiones - “blandas” - en un lugar central. De hecho, por los efectos de la globalización, los intereses nacionales trascienden las fronteras y se ven afectados por las amenazas y desafíos a nivel global, entre los cuales podríamos incluir el suministro de los “bienes públicos globales”. Así, para defender sus intereses los Estados nacionales deberán paradójicamente renunciar a su soberanía - *“desnacionalizarse”* - y *“transnacionalizarse”* para cooperar con los otros Estados y encontrar soluciones comunes. En un artículo publicado el año pasado (2009) en *El País*, Ulrich Beck afirmaba: “A comienzos del tercer milenio, la máxima de la *Realpolitik* nacional, según la cual los intereses nacionales tienen que perseguirse nacionalmente, debe ser sustituida por la máxima de la *Realpolitik*

⁸ KAUL, Inge / GRUNBERG, Isabelle / STERN, A. Marc (2001), *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Oxford University Press, México.

cosmopolita: cuanto más cosmopolita sea nuestra política, más nacional y exitosa será. Y cuanto más nacional sea, más condenada al fracaso estará. (...) El realismo cosmopolita tiene que ver con la apertura por abajo y por dentro de las instituciones de base de los Estados nacionales para los desafíos de la época global, y en cómo se lleva a cabo este proceso. (...) El imaginario cosmopolita representa el interés universal de la humanidad en sí mismo. Es el intento de repensar la interdependencia y la reciprocidad más allá de los axiomas y la arrogancia nacionales, y concretamente en el sentido de un realismo cosmopolita, que nos abra y agudice la mirada para las desconocidas, interrelacionadas e interdependientes sociedades en las que vivimos y actuamos”¹⁰. Las amenazas globalizadas abren una nueva era de cooperación transnacional y multinacional. La capacidad de acción de los Estados se vuelve a descubrir y a desplegar más allá de la soberanía y de la autonomía nacionales, en la forma y con el poder de la cooperación interestatal ante una amenaza mundial común. Es así que la cooperación internacional se aleja de una concepción egoísta del interés nacional y se configura como instrumento eficaz para el logro de metas colectivas. Para el autor, el Estado debe renacer para transformarse en “**Estado transnacional cooperante**”¹¹. Se trata en suma de redefinir su papel y su soberanía para ceder competencias, antaño exclusivamente nacionales, a *nuevos marcos de gobernación supranacional*. Desde concepciones clásicas de la soberanía, la transferencia de competencias estatales a marcos mancomunados de gobernación se percibe como una pérdida, pero desde la perspectiva cosmopolita se trata de una redefinición y “reapropiación” de competencias que ya no son efectivas a nivel nacional.

En esta búsqueda de formas de reconstrucción de los sistemas de gobiernos, hay que considerar que, al estar expuesta a los riesgos globales, la ciudadanía trasciende las fronteras de los Estados y goza de un alcance internacional, por lo que es necesario buscar una mayor participación popular. David Held concibe al cosmopolitismo como un proyecto animado por un ideal de **redemocratización**, basándose en la noción de “**ciudadanía cosmopolita**” de orígenes neokantianos. Según el autor, sin el establecimiento de marcos regulatorios que respondan a los principios de representación y equilibrio de poderes inherentes a la democracia, no se podrán afrontar los graves riesgos que amenazan a la sociedad humana en su conjunto. Se trata de atribuir a las personas el poder de decisión en todos los asuntos que afectan a sus vidas, tanto a nivel global como estatal y local. A tal fin es necesario un **derecho democrático global** que suponga el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales, y en particular, aquellos que dependen de políticas eficaces de desarrollo y de reducción de la pobreza y de la desigualdad¹².

En el nuevo espacio político global, los Estados, los marcos mancomunados de soberanía y la ciudadanía cosmopolita reflejan y abarcan los **diversos sistemas de poder y autoridad** que operan dentro y a través de las fronteras y garantizan el equilibrio de poder pluridimensional

⁹ ALONSO, José Antonio / SANAHUJA José Antonio (2006), “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo” en INTERMÓN OXFAM, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, pg. 184.

¹⁰ BECK, Ulrich, *La nueva “realpolitik” es cosmopolita*, diario “El País”, Madrid, 3 de febrero de 2009.

¹¹ BECK, Ulrich, *El mundo después del 11 de septiembre*, diario “El País”, Madrid, 19 de octubre de 2001.

¹² HELD, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós,

entre las naciones, las organizaciones y los hombres. Se establecen nuevos centros de decisión en diferentes niveles - local, nacional, transnacional, regional, continental, mundial - que mantienen su autonomía dentro de un marco legal general. En el nivel más macro, las organizaciones internacionales canalizan la participación de los Estados y las sociedades y movilizan la acción colectiva para asegurar el suministro de los “bienes públicos globales”. Un ejemplo de este sistema de gobernación es la Unión Europea que, a partir del Tratado de Maastricht, se configura como un sistema de “**multilevel governance**”¹³.

La multilateralización cosmopolita concebida por Held y Beck en respuesta a los desafíos globales, se refleja en la Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo en 2003, bajo el concepto de “**multilateralismo eficaz**”¹⁴. De hecho, esta concepción de la UE se asienta sobre el reconocimiento de las limitaciones de los Estados y sobre la cesión de algunas de sus competencias a marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global. Supone la elaboración de nuevos marcos normativos y la reconstrucción de organizaciones internacionales legítimas - democráticas y representativas tanto de los Estados como de las sociedades - y eficaces - dotadas de nuevas competencias que les permitan hacer frente a las nuevas amenazas globales y asegurar la provisión de “bienes públicos globales”. Sanahuja afirma que “la UE puede verse como un ‘**microcosmos de la globalización**’. En ninguna otra área del mundo (...) se ha llegado a tanto en materia de liberalización e integración de los mercados en aras de la eficiencia y la competitividad internacional. Pero, también es en la UE donde más se ha avanzado en la configuración de ese marco común de gobernación y se han establecido amplios mecanismos de transferencia de riqueza, de carácter vinculante, para promover la cohesión social. Esto supone recrear la comunidad política y establecer una ciudadanía europea, que complementa la ciudadanía nacional de cada uno de los Estados miembros. (...) En ese sentido, *la Unión Europea representa un modelo en construcción de ‘gobernación democrática cosmopolita’*, en expresión de David Held”¹⁵. Como veremos, este experimento histórico de redefinición del Estado y la soberanía, de gestión económica común y de generación de equidad, más allá del Estado nación, contribuye, a su vez, a definir el papel de la UE como «**actor global**».

Sin embargo, esta visión cosmopolita del multilateralismo eficaz no ha sido bien recibida por las otras potencias, como es el caso emblemático de Estados Unidos, ni por los países en desarrollo. Por esta razón, según Alonso y Sanahuja, en la política mundial contemporánea se produce un “**choque de multilateralismos**” entre: el “**multilateralismo eficaz**” - que los autores llaman “**multilateralismo cosmopolita**” - que hemos descrito, *impulsado por la UE*; el “**multilateralismo hegemónico**” *protagonizado por Estados Unidos*, en el que se originan Naciones Unidas y otros organismos internacionales, donde los vencedores de la II Guerra Mundial y, en particular EEUU, siguen teniendo una posición dominante y se resisten a otorgar

Barcelona.

¹³ ALONSO / SANAHUJA (2006), óp. cit., pg. 192.

¹⁴ Consejo Europeo (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre, pg. 9.

mayores competencias a las organizaciones internacionales y mayor peso político a otros Estados, especialmente a los países en desarrollo emergentes; y el “**multilateralismo soberano**” o “**westfaliano**”, de carácter defensivo, que un buen número de *países en desarrollo*, incluidos los de América Latina, ven como un mecanismo para reclamar recursos, una garantía de su soberanía y la vigencia del principio de no intervención¹⁶.

Los autores agregan que “partir de una u otra visión del sistema internacional conduce a distintas propuestas en cuanto a la construcción de un orden internacional legítimo y que proporcione respuestas eficaces a las demandas sociales de paz y seguridad, gobernanza democrática, bienestar económico, y cohesión social, dentro y fuera de los confines del Estado”¹⁷.

Capítulo 2

La cooperación al desarrollo: atrapada entre Washington y Westfalia

¿Por qué sigue existiendo la pobreza? La comunidad internacional se cuestiona sobre lo *que ha podido fallar* tras más de 50 años de políticas de ayuda y trata de identificar a los responsables. Podemos sintetizar las distintas opiniones sobre *quien tiene la responsabilidad*, en dos visiones opuestas. Por un lado, los organismos internacionales y los donantes insisten en que la responsabilidad recae en los países receptores por sus regímenes ineficaces, autoritarios y corruptos. De ahí la adopción de la clausula del “buen gobierno”. Por el otro lado, en el mundo en desarrollo y en ciertos sectores críticos de los países desarrollados se culpa a los donantes por su limitado compromiso con los objetivos de desarrollo y por no querer ceder en algunas cuestiones neurálgicas, cual es el caso del comercio, que imposibilitan el desarrollo de los países más necesitados.

Otras posturas teóricas, se centran en el *contexto histórico* en el que se sitúa la ayuda. Durante casi cincuenta años, la Guerra Fría y el proceso de descolonización definieron un sistema internacional con una estructura y una fisonomía fácilmente reconocibles y relativamente estables. Las políticas de ayuda y cooperación internacional, aunque pudieran estar basadas en una supuesta racionalidad técnica, se insertaban en las lógicas de seguridad del bipolarismo y los vínculos poscoloniales, que durante décadas fueron sus principales motivaciones. Al caerse estas lógicas y con las dinámicas de la globalización y la paulatina integración de la economía mundial, la ayuda se centró en argumentos humanitarios¹⁸. Sin embargo, está en

¹⁵ SANAHUJA (2004a), *óp. cit.*, pg. 37.

¹⁶ ALONSO / SANAHUJA (2006), *óp. cit.*, pg.186.

¹⁷ *Ibíd.*, pg. 183.

¹⁸ SANAHUJA, José Antonio (2001), “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional” en GÓMEZ GALÁN, Manuel / SANAHUJA, José Antonio (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL, pp. 51-128.

cuestión la justificación misma de las políticas de ayuda, y sobre todo los argumentos político-estratégicos y económicos en las que se ha fundamentado durante décadas.

Del análisis de los textos de Alonso¹⁹ y Sanahuja²⁰, que a su vez se basan en las ideas de Kaul, Grunberg, Stern²¹ y Held²², podemos deducir que, actualmente, el problema reside en que la ayuda no se adapta al nuevo contexto de la globalización en el que está inserta y se ve afectada por cuatro “brechas” o “desfases”:

a) **Brecha de jurisdicción:** aunque el sistema internacional esté cada vez más globalizado, sigue respondiendo al *modelo “westfaliano”* que basa su accionar en los Estados soberanos que siguen teniendo el control sobre las organizaciones internacionales. Así estas últimas están atadas a los intereses nacionales de los Estados más potentes que las conforman y no pueden actuar independientemente para exigir la provisión de bienes públicos globales.

El actual sistema de cooperación al desarrollo se rige en la voluntad de los Estados: no existen normas jurídicas vinculantes ni para los donantes, ni para los receptores. La mayoría de la ayuda se considera como *voluntaria*, los montos y los criterios de asignan de forma *discrecional* y el respeto de los compromisos depende esencialmente de la ética de los Estados que los asumen.

A esto se le suma una fuerte *asimetría entre donantes y receptores*. La posición desaventajada de los que reciben hace que la ayuda sea volátil - es decir ligada a fondos inestables -, inequitativa en su distribución - con la aparición de los *donor darlings* y *donor orphans*²³ -, y condicionada a los intereses del donante que no siempre toman en cuenta las necesidades de los receptores. Además *no hay mecanismos de sanción* que atribuyan al donante la responsabilidad de su política de ayuda y que le requieran que rinda cuentas.

Estos problemas, se ven agravados por dos tendencias que se están verificando y criticando actualmente: la *“proliferación” de la ayuda* - el creciente número de donantes y de tipos de fondos²⁴ -, y su *“fragmentación”* - el creciente número de actividades, la reducción de los fondos invertidos y la tendencia a prefijar el destino de los fondos con la práctica del *earmarking*. Los efectos más directos de estas dos prácticas son sin dudas los problemas recurrentes de coordinación entre donantes, los solapamientos y las ineficiencias.

b) **Brecha de participación:** no hay canales de participación adecuados para otorgar voz a muchos de los actores globales, tanto estatales como no estatales. Además, en las actuales estructuras de gobierno de las organizaciones internacionales radica un serio

¹⁹ ALONSO, José Antonio (2004), “El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje”, en *The European Journal of Development Research*, Vol.16, N°4.

²⁰ SANAHUJA (2004a), óp. cit.

²¹ KAUL / GRUNBERG / STERN (2001), óp. cit.

²² HELD, David, La globalización tras el 11 de septiembre, diario “*El País*”, 8 de julio de 2002, p. 13.

²³ Estas expresiones se utilizan para indicar que hay países “mimados” (*donor darlings*) y países marginados (*donor orphans*) de la cooperación al desarrollo.

²⁴ Se observa la tendencia a la creación de fondos específicos, de carácter global, con el ánimo de financiar determinados objetivos (es el caso de la *Fast Track Initiative* o del *Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria*, por ejemplo) o de generar nuevos instrumentos de financiación para afrontar los ODM (como la *Millenium Account* o la

problema de representatividad, legitimidad y eficacia, en particular en relación a los países en desarrollo que están experimentando un mayor crecimiento económico²⁵.

Es significativo observar que algunos de estos países en desarrollo, como es el caso de *Venezuela o China*, han amasado ingentes reservas de divisas, provenientes de las exportaciones de petróleo o de bienes manufacturados, y ahora emergen como donantes autónomos, sin ser miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo. La cuestión es cómo incorporarlos a los consensos multilaterales sobre ayuda para evitar que sus políticas de cooperación respondan en gran medida a la “razón de Estado”.

Con respecto a los *actores no estatales*, en particular los movimientos sociales y las ONG, su participación en la toma de decisiones sigue limitada. Sin embargo los mismos juegan un papel importante a la hora de formular demandas de gobernanza a nivel global, cuales: control de los flujos financieros, regulación de las relaciones comerciales, gestión de los flujos migratorios atendiendo a los derechos de los inmigrantes, medio ambiente global, y derechos humanos. La acción de estas coaliciones refleja que la propuesta de gobernanza mundial democrática podría ser menos audaz de lo que parece.

c) **Brecha de incentivos:** debido a que las decisiones se originan en los Estados soberanos, quedando sujetas a sus intereses, a que no hay normas vinculantes sobre la ayuda y a que la cooperación se manifiesta en una situación de asimetría entre países, se produce la falta de voluntad política por parte de los donantes a asumir los compromisos declarados internacionalmente. Se verifican así *comportamientos escapistas o de free rider* a la hora de aportar recursos a favor de metas colectivas. Es ilustrativa de la brecha de incentivos la negativa a aumentar la ayuda y a aceptar “impuestos globales”²⁶.

d) **Brecha ética y moral:** la forma en la que se ha producido el proceso de globalización trajo una creciente polarización socioeconómica que contribuye a agravar una *situación social inaceptable* desde el punto de vista ético, en la que aumenta la desigualdad y la pobreza afecta al 46% de la población mundial²⁷. Sin embargo, en lugar de verificarse un

Internacional Financial Facility). Si bien sean bienvenidos más recursos económicos, hay serios problemas de coordinación con la AOD. ALONSO (2004), *óp. cit.*, pg. 864-865.

²⁵ Sanahuja y Alonso señalan que, “de mantenerse las tendencias actuales, en 2025 el producto bruto agregado de los denominados “BRIC” (Brasil, Rusia, India y China) será mayor que el de las actuales seis mayores economías del mundo, y en 2050, de los actuales miembros del G-7 sólo permanecerán Estados Unidos y Japón. Estos cambios en la distribución del poder y la riqueza supondrán, con bastantes resistencias y dificultades, ajustes importantes en la distribución del poder en organismos como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el FMI o el Banco Mundial. El papel del G-20 en la actual “ronda” de la OMC muestra que esas negociaciones ya no son sólo una cuestión que atañe a la UE y a Estados Unidos, y que sin un trato adecuado a los países en desarrollo, es difícil llegar a un acuerdo”. ALONSO / SANAHUJA (2006), *óp. cit.*, pg. 186.

²⁶ Los “impuestos globales” se configuran como mecanismos innovadores que pretenden crear fondos reguladores de los efectos de la globalización, desde iniciativas vinculadas al sector privado, por ejemplo aplicando tasas a las transacciones financieras, las emisiones de gases nocivos o la venta de armas, incluyendo la tasa al transporte aéreo impulsada por Francia, o la facilitación de las remesas de los emigrantes, que promueve España. WHAL, Peter (2006), *Del concepto a la realidad. Sobre el estado del debate en torno a los impuestos internacionales*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Santiago de Chile, pg. 6-9.

²⁷ Aunque la renta mundial haya registrado un crecimiento notable en las últimas décadas, los datos de los principales organismos internacionales muestran que, en paralelo al proceso de globalización, y probablemente a causa de la forma en la que éste se ha producido, se ha promovido un visible empeoramiento en la distribución mundial de la riqueza. Por añadidura, salvo en Asia Oriental y en particular, en China, la pobreza apenas ha disminuido, y afecta a casi la mitad de la humanidad. (ALONSO / SANAHUJA (2006), *óp. cit.*, pg. 189). Sin embargo, desde el 2005, el escenario se ha agravado por la crisis de los alimentos de 2007-2008. Los fuertes aumentos de los precios de los

mayor compromiso internacional frente a esta situación, prevalecen la indiferencia, la pasividad y la mera retórica. Mientras que se destinan cifras espectaculares a gasto militar, o a consumo conspicuo, no se logra movilizar los recursos necesarios para hacer frente a la pobreza²⁸. Lo cierto es que como fundamento político y moral de la ayuda, la lucha contra la pobreza, empezada en los años 90 con las Cumbres de Naciones Unidas y las críticas al “Consenso de Washington”, no ha tenido éxito: ni logró aumentar los fondos de la AOD, ni mantenerlos en el nivel de décadas anteriores²⁹.

Cabe preguntarnos: ¿Podrá aumentar la ayuda, o mantenerse en el nivel alcanzado en un periodo de “vacas flacas”, con las finanzas públicas de los donantes bajo la presión de la *actual crisis financiera*? Hay que considerar que el impacto social de la crisis, que habrá de medirse en relación a los ajustes en el mercado de trabajo, a la reasignación o la reducción del gasto público en salud, educación, y protección social, comportará nuevos desafíos que hasta podrían implicar retrocesos en los avances hechos hasta ahora. La crisis afectará principalmente a los grupos que dependen en mayor medida de las políticas públicas, es decir los que ya estaban en situaciones de desventaja económica³⁰. Sin contar que estos grupos más pobres, ya venían sufriendo los impactos de la *crisis alimentaria de 2007-2008*.

La AOD, aún en la actualidad, sigue haciéndose eco de los principios liberales de la economía mundial que fundamentan el “*Consenso de Washington*”, detentando un papel subsidiario respecto a la financiación privada. Esto puede percibirse claramente en el hecho que los recursos transferidos a través de la AOD resultan escasos si se los compara con la inversión extranjera, las ganancias de exportación o el crédito de bancos privados. Por otro lado, la AOD no llega a compensar las pérdidas ocasionadas por el proteccionismo de los países ricos, el servicio de la deuda externa³¹, la repatriación de beneficios de las transnacionales o la fuga de

alimentos básicos en ese periodo se tradujeron en un marcado aumento de la pobreza y el hambre. Según estimaciones de la FAO (2008), entre 2005 y 2007 el número de personas que sufrían hambre aumentó de 848 a 923 millones y con la crisis alimentaria alrededor de 100 millones de personas ingresaron en la pobreza extrema. Con la recesión global los precios alimentarios han caído, aunque no en los niveles anteriores a la crisis alimentaria. Pero se trata de un alivio limitado frente al impacto de la nuevas crisis en el empleo. Los últimos datos del Banco Mundial estimaban que en 2009 el número de pobres podía aumentar en unos 50 millones de personas, y esa cifra podría ser mayor en 2010. (SANAHUJA, José Antonio (2009a) “Desequilibrios globales. El impacto de la crisis en los países en desarrollo”, en MESA Manuela (coord.), *Crisis y Cambios en la Sociedad Global, Anuario 2009-2010*, Fundación CEIPAZ, Madrid, pg. 47).

²⁸ SANAHUJA (2004a), óp. cit., pg. 38.

²⁹ En 2005 la AOD mundial alcanzó el máximo histórico de 106.800 millones de dólares, tras haber registrado un aumento anual promedio del 11% desde 2000. Sin embargo, ese importante incremento debe ponerse en perspectiva. El porcentaje de la misma con respecto al PIB de los donantes no ha cambiado, es decir que a mayor crecimiento económico de los donantes, igual cantidad de fondos asignados a la ayuda. Además, ese aumento se debió principalmente a operaciones excepcionales de alivio de la deuda, en especial las aplicadas para Irak y Nigeria, así como a la ayuda de emergencia por el Tsunami asiático de diciembre de 2005. (SANAHUJA, José Antonio (2007a), “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en MESA, Manuela (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Fundación CEIPAZ, Madrid, pg.83). Utilizando datos más recientes, si el hambre crónica afectaba ya a 854 millones de personas en todo el mundo, esta cifra se ha incrementado en 119 millones con la crisis alimentaria de 2007-2008; así en 2007 había 75 millones más de personas desnutridas y 10.000 millones menos de AOD. INTERMON OXFAM, *Comprometerse en tiempos revueltos, Estudio n.23*, Madrid, 2008, pg.6.

³⁰ Para profundizar, léase: ALTMANN BORBÓN, Josette / ROJAS ARAVENA, Francisco (2009), *Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe*, Publicaciones FLACSO.

³¹ Cerca del 14% de los recursos que los países en desarrollo obtienen por sus exportaciones han de ser dedicados a financiar el servicio de la deuda: esta cuota llega al 30%, como promedio, en el caso de América Latina. ALONSO / SANAHUJA (2006), óp. cit., pg. 198.

capitales. En virtud de lo expuesto, podemos llegar a la conclusión que la AOD, como mecanismo de redistribución mundial de la renta, es *débil e inadecuada*³².

A lo analizado hasta ahora, se suman los cambios en la agenda de las relaciones internacionales vinculados a la “*guerra contra el terrorismo*”, emprendida tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Si con los compromisos para el logro de los ODM, los problemas de la globalización y el desarrollo comenzaban a adquirir cierta relevancia, ahora la seguridad nacional vuelve a ser el centro de interés. La ayuda se convierte en un instrumento de *políticas de poder*, y se argumenta que hay vínculos entre el terrorismo global, el fundamentalismo y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, por lo que la ayuda es parte de la solución de largo plazo a estos problemas³³.

Sólo en algunos casos la ayuda responde a motivos altruistas o lógicas cosmopolitas. Podemos señalar algunos países del norte de Europa³⁴ que han alcanzado el compromiso del 0,7% del PIB³⁵, y dan prioridad a los países más pobres y a los organismos multilaterales. Para la mayoría, las principales motivaciones siguen siendo intereses estratégicos y de seguridad, vínculos poscoloniales y/o la internacionalización empresarial.

Estas “brechas” que hemos analizado, hacen difícil concebir un esfuerzo cooperativo de las naciones para reducir la pobreza y la desigualdad. El actual sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo es un fiel reflejo de una sociedad de Estados escasamente integrada y regulada y de las políticas económicas neoliberales y, más que un “sistema global de bienestar social” o una “política global de cohesión”, es un *imperfecto esquema de beneficencia pública* en el que los recursos se asignan de forma voluntaria y no hay obligaciones respecto a su cuantía, ni criterios objetivos respecto a los beneficiarios. Como señala Björn Hettne³⁶ “Si se puede hablar de un sistema global de bienestar social, se trata de algo verdaderamente embrionario y utópico”. Sin embargo, pese a ser idealista y utópica, la idea de establecer un “sistema global de bienestar social” en el marco de un “orden democrático cosmopolita”, puede proporcionar una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de cooperación al desarrollo.

³² SANAHUJA (2004a), óp. cit., pg. 39.

³³ *Ibidem*, pg.40.

³⁴ A saber: Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Luxemburgo y Suecia.

³⁵ Con relación a la AOD es conveniente recordar que en 1971, en el marco de las Naciones Unidas, los países desarrollados asumieron el compromiso de otorgar el 0,7% de su Producto Interno Bruto (PIB) para dedicarlo a la AOD. Han transcurrido 39 años desde la adopción de estos compromisos y todavía no se vislumbra la posibilidad de cumplir con estos acuerdos en el corto plazo.

³⁶ HETTNE, Björn (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Longman, Harlow, pg.154, citado por SANAHUJA, José Antonio (2002), “Cooperación al desarrollo y globalización: entre la beneficencia pública y el Estado de Bienestar mundial” en NOS ALDÁS Eloísa (ed.), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria. ¿Relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona, pg. 60.

Capítulo 3

Algunas interpretaciones sobre el nuevo rol internacional de la UE

El modelo europeo nace en la década de los años cincuenta para solucionar el problema de las **guerras civiles entre europeos**. El mismo suponía la resolución de conflictos hacia dentro y planteaba la lógica de la solidaridad de hecho y la superación del Estado. En el presente momento de refundación del proyecto europeo, lo que se discute es la **gestión del planeta**, planteando la exportación al exterior del modelo interno de resolución de conflictos.

Desde la Declaración de Schuman (1950) a la de Laeken (2001), pasando por la de Copenhague (1999), y llegando hasta el actual Tratado de Lisboa - en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 -, la UE contempla como uno de sus “deberes” el de *contribuir a unas relaciones internacionales más pacíficas y justas, basándose en la idea de que, por los valores y la historia de su proceso de integración, tiene una responsabilidad en la gestión del planeta*³⁷. Así, desde hace casi 60 años, se viene desarrollando una concepción de la Política Exterior europea como **política de responsabilidad**, con base en los **valores europeos**, y fundada en una **concepción ética de la política mundial**³⁸.

En el año 2000, la Comisión Europea, entonces presidida por Prodi - quien mantuvo el cargo desde 1999 hasta 2004 -, emitió una Comunicación en la cual afirmaba: “la Europa que queremos es la Europa que puede ostentar un verdadero liderazgo en la escena internacional, será la Europa que atiende a las alertas de la globalización sin olvidar a los que están urgidos por ella. Así nuestra meta es un *nuevo tipo de gobierno mundial* para gestionar la economía y el medio ambiente mundiales (...) Europa debe reforzar también su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza. La *proyección mundial de nuestros valores esenciales y nuestro objetivo de desarrollo sostenible* deben traducirse en una fuerte solidaridad, apoyada con una *política comercial* que exprese nuestro compromiso con nuestros intereses compartidos.”³⁹.

Al año siguiente, en diciembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea, reunido en Laeken, adoptó una Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, conocida como la **Declaración de Laeken**, que supuso un valiente paso adelante en el proceso de consolidación de la Política Exterior Común de la Unión Europea a través de unas preguntas fundamentales: “¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?” y “¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?”⁴⁰. Las respuestas a

³⁷ ALDECOA, Francisco (2006), “La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética”, en *Eikasía. Revista de Filosofía*. N°II – 6, pg. 4.

³⁸ *Ibídem*, pg.1.

³⁹ Comisión Europea (2000a), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Hacer la nueva Europa”*, Bruselas, COM (2000) 154 final, 9 de febrero, pg. 9.

⁴⁰ Consejo Europeo (2001a), *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, pg.2-3.

estos interrogantes claves fundamentan la enunciación de la **política de responsabilidad** y delinean la estrategia para su puesta en marcha.

Cabe subrayar el cambio desde la Política de Responsabilidad, que respondía a la lógica del realismo político y se utilizaba en la geoestrategia de la Guerra Fría, hacia una *política de responsabilidad geoeconómica de la sociedad internacional de la globalización*. La principal diferencia consiste en que esta última supera la doctrina de la suma de intereses nacionales⁴¹, ya que apunta a construir una sociedad internacional distinta. La idea ya no es como combatir a los enemigos sino cómo hacer para no tener enemigos. Esta nueva concepción responde a una lógica de actuación exterior que no está únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino basada en los valores (*ethics*)⁴².

La Declaración de Laeken, a través de las preguntas antes mencionadas y otras en el mismo sentido, exponía la reflexión sobre la finalidad de la Unión Europea, es decir cuál había de ser su misión desde entonces y en adelante: **“Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización”**⁴³. Se le pedía explícitamente a la UE que jugara papeles importantes en la sociedad internacional de la globalización con el objetivo de *incidir en ella* - “gobernar la globalización” -, y de *erigirse en una alternativa a la misma desde el modelo europeo de sociedad del bienestar y desde la visión europea de las relaciones internacionales*⁴⁴.

En definitiva, el objetivo político de la Unión Europea en el siglo XXI resultó actualizado y pasó, de ser el logro de la paz entre europeos, a la **gestión de la globalización**. El papel que se definió es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, y que no cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. Como se afirmó en la Declaración de Laeken: “una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo benefician a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere *enmarcar éticamente la mundialización*, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible”⁴⁵.

En Laeken se debatió también sobre la estrategia a adoptar, es decir sobre cual debiera ser la **dimensión diplomática y militar de la UE en el mundo** para lograr la gestión de la globalización. En otras palabras, se trató de identificar que política exterior de seguridad y

⁴¹ ALDECOA Francisco (2005a), “La política exterior común y el proceso constitucional” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°9 – segundo semestre, pg.26.

⁴² Hazel Smith estudia detenidamente el papel que tienen los valores, la ética, en la política exterior efectivamente llevada a cabo por la Unión. Constata desde un punto de vista empírico que, a pesar de que en algunas ocasiones los intereses predominan sobre los valores (*ethics*), como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética o los valores y afirma que eso se debe a la presión ejercida por la sociedad europea. SMITH, Hazel (2002), *European Union Foreign Policy*, Pluto Press, London, citado por ALDECOA, Francisco (2005b), “La gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el tratado constitucional” ponencia presentada en el *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*, (21-23 septiembre, Madrid), pg. 4.

⁴³ Consejo Europeo (2001a), óp. cit., pg.2.

⁴⁴ ALDECOA, Francisco (2005c), “La Unión Europea apuesta por otro mundo posible”, en *El Punto de Vista de Le Monde Diplomatique “Europa: momentos decisivos”*, Madrid, N°2.

⁴⁵ Consejo Europeo (2001a), óp. cit., pg.2.

defensa se debiera perseguir.

Hay una *communis opinio*, que empieza con la obvia reflexión de que la UE no cuenta con una organización jerárquica para mantener el orden; ni con una estructura territorial fija; ni con el monopolio legítimo de la fuerza. Siendo que el *ius ad bellum* no es más que un reflejo externo de los tres atributos descritos anteriormente, sería un poco contradictorio, desde un punto de vista lógico, y muy difícil, desde el punto de vista práctico, que la UE usara la fuerza para expresarse en la arena internacional⁴⁶. Por lo tanto, se dedujo que la política exterior y de seguridad se debía volcar hacia tipologías de acción que no requirieran el uso de la fuerza, buscando medios civiles y no militares: la UE no podría ejercer otra cosa más que un **civilian power**⁴⁷.

Partamos de la base que el principal *objetivo de la política exterior* de la Unión Europea se enfoca en *potenciar la estabilidad política y económica internacional*, y sus aplicaciones se centran en cuestiones como el *fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos*, *las políticas que propicien el libre comercio y la integración regional o subregional*, *la cooperación internacional y la prevención y resolución de conflictos internacionales*. Tendremos que destacar que el funcionamiento de la política exterior común de la Unión Europea, se desarrolla como una nueva “**potencia civil global**”⁴⁸. Este nuevo “**actor global**”⁴⁹ se rige dentro de un contexto diferente del de hace 25 años. La Unión Europea gestiona en donde el Estado es incapaz de gobernar en política exterior. Los Estados nacionales siguen con sus competencias, pero este nuevo actor, surge para dar respuesta a la transformación del mundo y a la competitividad⁵⁰.

Si en Laeken se planteaba la necesidad de una profunda reforma de los instrumentos de Política Exterior para conseguir una mayor presencia de Europa en el mundo, con el **Tratado de Lisboa**⁵¹, firmado en 2007 y activo desde hace pocos meses - 1° de diciembre de 2009 -, se *refuerza la voz de la UE en el mundo*. El Tratado de Lisboa recoge en un mismo Título casi todas las disposiciones sobre relaciones exteriores de los tratados anteriores, lo cual favorece la coherencia de la acción de la Unión. Se crean nuevas instituciones e instrumentos para una

⁴⁶ SEBESTA, Lorenza (2008), “Algunas reflexiones sobre el rol internacional de la UE: entre las interpretaciones y los hechos”, en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe –Unión Europea*. Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas, Santiago de Chile, 2008, pg.246.

⁴⁷ El concepto fue acuñado por Duchéne y se aplicaba a la Comunidad Europea durante la guerra fría, para aludir a su situación como potencia internacional, privada de mecanismos de coerción militar. DUCHENE, Francois (1972), *Europe's role in world peace*, en MAYNE R. (comp.), *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, Londres, citado por BARBÉ, Esther (1995), “Política exterior y de defensa: análisis de las grandes fracturas en el proceso de construcción europea”, en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, Madrid, N°5, pg. 9.

⁴⁸ ALDECOA, Francisco (2002), “Avances en la política exterior de la Unión Europea”, en *Revista de derecho de la Unión Europea*, N° 2, pg. 216.

⁴⁹ BARBÉ, Esther (2000), “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales” en BARBÉ, Esther (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, pp. 107-128. En este libro la autora se refiere a la condición de actor de la UE que define a través del término “actorness”.

⁵⁰ QUEVEDO FLORES, Jorge Alberto (2009), “La Asociación Estratégica como instrumento de la acción exterior de la Unión Europea: ¿Mejor Europa en el mundo?”, ponencia presentada en el *V Congreso de ECSA-Chile (10 de julio de 2009, Santiago de Chile)*, pg. 13-14.

mayor presencia internacional, entre los que destacan el **Ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior**⁵² así como innovaciones en una **Política de Defensa**⁵³ propia de una potencia civil.

A la base de esta imagen reforzada de la UE, está la existencia de una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los Estados miembros. Esta concepción es consecuencia del “modelo social europeo” y responde a valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo⁵⁴. De hecho podemos identificar referencias crecientes a “**proyectar nuestros valores más allá de nuestras fronteras**”⁵⁵.

Las referencias a la Declaración de Laeken nos permiten determinar las funciones que la UE pretende realizar, en tanto que potencia. En concreto, Esther Barbé habla de **tres funciones**: una *función estabilizadora*, una *función de líder frente a numerosos países y pueblos* y una *función ética en el contexto de la mundialización*. Según la autora estas funciones ya venían ejerciéndose en las últimas décadas, tanto que los analistas ya venían bautizando a la Unión Europea, entre otros términos, con los de **potencia normativa, potencia ética, potencia posmoderna o potencia benévola**. El hecho de que se haya buscado una terminología nueva y específica para definir a la UE, es un hecho evidente de su diferencia con respecto a otras potencias y nos confirma que la Unión Europea se ha dotado de una **identidad propia** en el marco internacional. Una identidad que nos lleva a hablar de una política exterior *sui generis*, tanto por los métodos de actuación utilizados como por los objetivos perseguidos. En cuanto a

⁵¹ Unión Europea (2007), *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C 306/01.

⁵² Las actuales funciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se combinan con las del Vicepresidente de la Comisión, creándose así una nueva figura institucional que ejerce un doble papel. De este modo queda reforzada la coherencia en la acción exterior y se aumenta el peso de la UE en la escena internacional, dándole un “rostro” a la Unión y abriendo camino al desarrollo progresivo del “interés común europeo”. Con el cargo de Alto Representante no se crean nuevas competencias, sino que se simplifica la acción exterior de la UE, eliminando redundancias y confusiones. Su actuación debe basarse en decisiones unánimes de los Veintisiete y complementar las políticas y los esfuerzos diplomáticos de los Estados miembros, sin sustituirlos. El Alto Representante y Vicepresidente cuenta con la asistencia del Servicio Europeo de Acción Exterior, en el que trabajan conjuntamente funcionarios del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos de los Estados miembros. SITIO OFICIAL SOBRE EL TRATADO DE LISBOA, sección “Preguntas y respuestas”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm

⁵³ La defensa sigue en manos de cada país. El Tratado prevé que los Estados miembros puedan poner capacidades civiles y militares a disposición de la Unión para aplicar la Política Común de Seguridad y Defensa. Sin embargo, cualquier Estado miembro puede oponerse a las operaciones de ese tipo y las aportaciones se hacen siempre de forma voluntaria. Cuando un grupo de Estados miembros lo desee y cuente con los medios necesarios para ello, puede participar en misiones de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento militar y misiones de mantenimiento de la paz. También se prevé la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. *Ibidem*.

⁵⁴ ALDECOA (2005a), *óp. cit.*, pg. 26.

⁵⁵ Comisión Europea (2005a), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre”*, Bruselas, COM (2005) 525 final, 20 de octubre, pg. 14. En el documento, se indica que la acción de la UE se basará en los principios que han llevado a su creación: democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, dignidad humana, igualdad y solidaridad. A ellos se les añaden los principios específicos de la acción exterior como es el respeto del derecho internacional conforme a la Carta de Naciones Unidas, el establecimiento de relaciones y asociaciones con Estados o

métodos, la Unión se ha caracterizado por hacer un uso extensivo de *métodos pacíficos y con un fuerte contenido económico, social y político* - partenariado, diálogo político, acuerdos económicos, condicionalidad democrática, cooperación técnica, ayuda humanitaria, etc.- y, en cuanto a objetivos, la Unión ha perseguido *resultados a largo plazo, con incidencia en las estructuras sociales, económicas y políticas de sus socios* - Estados o grupos regionales⁵⁶.

El énfasis puesto por la Unión en los cambios estructurales de sus socios ha llevado a que la acción exterior de los ahora Veintisiete se haya calificado de **"política exterior estructural"**⁵⁷. La expresión delinea una política que apunta sobre todo a *transferir a otras zonas del mundo los principios ideológicos y los principios de gobierno que caracterizan a los Estados europeos*: democracia, buen gobierno, derechos humanos, solución pacífica de conflictos, libre mercado y cooperación e integración regional. La propia existencia de la UE y la exportación de su modelo, como generador de paz y bienestar, se han convertido en la tarjeta de visita de la Unión en el mundo.

Ese **"poder de transformación"** es más difícil de captar, ya que no se puede medir ni a través de los presupuestos de defensa ni a través del desarrollo de "armas inteligentes", sino que queda recogido en forma de **tratados, constituciones o leyes**⁵⁸. Según Mark Leonard, "creando standards comunes, que deben ser aplicados por instituciones nacionales, Europa se va haciendo con una serie de países, *sin convertirse en objetivo de hostilidades*"⁵⁹. Barbé agrega que, a través de los marcos legales, la Unión lleva a cabo un **proceso de europeización** con sus socios; al imponer comportamientos, la UE orienta las sociedades de países terceros hacia sus propios valores⁶⁰.

El británico Robert Cooper - miembro del equipo de Javier Solana⁶¹ en el Consejo -, ha calificado la política estructural de los europeos de **"imperialismo posmoderno"**⁶², el cual se basa en el sometimiento de la voluntad de los socios a los principios y normas de la Comunidad Europea.

Así como las normas fueron cruciales para imponer la pacificación en su interior, entre los Estados europeos, la UE las exporta a su exterior configurándose como **"a changer of norms"**

grupos de Estados que compartan los mismos valores y el fomento de soluciones multilaterales a los problemas internacionales.

⁵⁶ BARBÉ, Esther (2005), *La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la constitución*, Documento de Trabajo N° 50/2005, Real Instituto Elcano, Madrid, pg.3-4.

⁵⁷ KEUKELEIRE, Stephan (2003), *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy*, en *Diplomacy and Statecraft*, vol. 14, N° 3, 2003, citado por BARBÉ (2005), óp. cit., pg. 4.

⁵⁸ BARBÉ (2005), óp. cit., pg. 4. En este marco se sitúa también el concepto de **"soft power"**. El mismo fue inicialmente creado por Joseph Nye a propósito del poder internacional de los Estados Unidos. En este sentido es un concepto opuesto al **"hard power"** de Estados Unidos y otras potencias mundiales. La diferencia entre los dos corresponde a la diferencia entre ser atractivo o ser coercitivo. NYE, Joseph (1990) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York.

⁵⁹ LEONARD, Mark (2005), *Europe's transformative power*, en *CER Bulletin* n° 40, citado por BARBÉ (2005), óp. cit., pg.4.

⁶⁰ BARBÉ (2005), óp. cit., pg. 4.

⁶¹ Javier Solana fue el Secretario General del Consejo de la Unión Europea desde octubre de 1999 a noviembre de 2009. Este cargo llevaba aparejado el de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, conocido popularmente como *«Señor PESC»*.

⁶² COOPER, Robert (2003), *The Breaking of Nations*, Atlantic Books, Londres, citado por BARBÉ (2005), óp. cit.,

*in the international system*⁶³ - en referencia al concepto de “potencia normativa” de Manners. La difusión de las normas que se encuentran en la base de la de la integración europea sería así el medio más original y, al mismo tiempo, más eficaz para inducir cambios a nivel internacional y llevar paz y prosperidad al mundo.

Según Zaki Laïdi, si el modelo de gobierno mundial no logra imponerse, terminará por debilitarse por sí solo. El autor toma el ejemplo del protocolo de Kyoto. A medida que se aplaza la puesta en vigor del protocolo, porque no lo ratifican Estados Unidos ni Rusia, se levantan voces, incluso en Europa, de que no hay que respetarlo y por lo tanto, de que hay que postergar su puesta en vigor. En consecuencia, *la vitalidad y la supervivencia del modelo europeo de gobierno mediante normas depende mucho de la capacidad de Europa de ampliarlo al resto del mundo*, no por mesianismo ideológico sino simplemente porque difícilmente podrá convencerse a los europeos que cumplan con las normas si los demás no las respetan. Los europeos saben pues que hay una relación dialéctica entre la preservación de su modelo político, basado en las normas, y el éxito de un modelo de gobierno mundial.

El autor define la política exterior europea como “*Normpolitik*” en oposición a la “*Realpolitik*” estadounidense. En la “*Realpolitik*” lo único importante es la soberanía de los Estados y nada puede oponérsele. En efecto, volviendo al ejemplo anterior, es en nombre de la soberanía nacional que los *Estados Unidos* se niegan a ratificar el protocolo de Kyoto y el Tratado de Roma que crea el Tribunal Penal Internacional. Y no es una casualidad que para los europeos estos dos tratados sean emblemáticos de una identidad política europea, que acepta que en algunos casos la responsabilidad internacional es oponible a la soberanía de los Estados. Además el autor advierte que en la medida en que *China, Rusia e India* afirmen su presencia en el escenario mundial, se profundizará aún más el problema de la estructura del sistema internacional. En estos momentos, los tres países mencionados se aproximan más al modelo americano que al europeo; para ellos la mundialización es una oportunidad de aumentar su poder nacional. Desde esta perspectiva podemos entender el interés europeo para profundizar sus lazos con América Latina; para defender el modelo de gobierno mediante normas Europa no cuenta sino con dos socios: *Japón y América Latina*. El primero necesita un gobierno mundial para frenar próximamente a China y América Latina también necesita un sistema multilateral fuerte para contrapesar a los Estados Unidos. Por lo general, los Estados que no confían, o que han dejado de confiar, en la *power politics*, son los que están más abiertos a un gobierno mediante normas⁶⁴.

Sin embargo, los peligros que pesan sobre el proyecto europeo son apreciables inclusive desde su interior. La sobreproducción normativa (“*normativité excessive*”) parece invasora y

pg. 5.

⁶³ MANNERS, Ian (2002), “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” en *Common Market Studies*, N°40, pg.252.

⁶⁴ LAÏDI, Zaki (2004), “¿Sobrevivirá Europa en la globalización?” en *Estudios Internacionales*, N° 146, Pg.7-10.

excesivamente rígida. Ha incrementado el sentimiento populista entre los europeos que se sienten encerrados por Europa en una camisa de fuerza de reglas restrictivas⁶⁵.

En referencia a la voluntad de la UE de constituir un sistema de las relaciones internacionales basando en las normas, Lorenza Sebesta recuerda que algunos autores critican esta práctica por no reconocer o ignorar los **constraints** a los cuales la política externa de la UE se encuentra sometida. Este no reconocimiento hace que esta política quede en el plano **retórico**. Para sustentar este argumento se suele acudir a ejemplos tales el de la cautela de la UE al momento de imponer su agenda en materia de promoción de los derechos humanos en países como China o, aun más, Estados Unidos –en ambos casos la pena de muerte está todavía vigente. Además, sin negar el valor de las normas, se suele reconocer que éstas *no son neutrales*, ni tampoco buenas en sí mismas. Sus contenidos son el resultado de una constelación de intereses que se ordenan por prioridades, según una axiología - sistema de valores - que tiene mucho que ver con el desarrollo social, cultural y político de una sociedad por lo que se duda sobre la posibilidad de que sean exportadas⁶⁶.

Con respecto a este último punto, la autora agrega que la UE sugiere una **visión simplificada de sí misma**, mitificando el nacimiento y desarrollo de las Comunidades Europeas, y quitándoles el contenido de conflictividad, de fragilidad, y de idas y vueltas. Esta imagen embellecida de Europa, que se le brinda a los otros, no toma en cuenta las grandes diferencias estructurales internas e internacionales de las otras áreas regionales que tendrían que seguir sus pasos. La impresión que la autora tiene es que, en la mayor parte de los casos, no hay, por parte de la UE, demasiada voluntad de compartir su experiencia con actores distintos, sino más bien la *necesidad de metabolizar sus conflictos internos* a través de una re-constitución armónica de su pasado. Es decir, en el momento en el que la UE relata sus orígenes, parece poner en marcha, primariamente, un proceso importante de *creación de identidad*⁶⁷.

Volviendo a la reflexión sobre los métodos de la política exterior de la UE y en particular al ejercicio del poder con **instrumentos económicos**, se podría observar que no siempre persigue los valores que la lectura de los tratados sugiere, sino más bien, los *intereses económicos* de aquellos grupos que lograrían, en un determinado momento histórico y en una determinada área de *policy*, tener mayor capacidad de *lobby* sobre los que mandan en la Comisión Europea. Visto de esta forma, no sorprende que para Hettne y Sönderbaum, “el civilian power tenga mayor prominencia en áreas temáticas como las de desarrollo y medioambiente que en las de comercio y seguridad, donde hay fuertes elementos de **soft imperialism** e incluso de coerción mediante la fuerza”⁶⁸. El *soft imperialism*, según los autores se refiere a la relación asimétrica entre la UE y otras regiones del mundo de menor influencia

⁶⁵ LAÏDI, Zaki (2008), **La norme sans la force. Le enigma de la puissance européenne**, Sciences Po - Les Presses, Paris.

⁶⁶ SEBESTA (2008), óp. cit., pg.252.

⁶⁷ Ibídem, pg.254-255.

⁶⁸ HETTNE, Björn / SÖNDERBAUM, Fredrik (2005), Civilian Power of Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and The Role of Interregionalism, en *European Foreign Affairs Review*, vol.10, N°4, citado por SEBESTA (2008), óp. cit., pg.251.

internacional. En su relacionarse con socios más débiles, la UE impone mucho más las condiciones para la cooperación interregional que tiende a llevar a relaciones asimétricas, de corte más imperialista.

Finalmente, Esther Barbé aborda la posibilidad de que se esté generando un desfase - llamado por Hill “*capability - expectations gap*”⁶⁹-, entre los objetivos marcados y las capacidades existentes, es decir entre la voluntad y los instrumentos.

Estamos frente a unas *expectativas* que nos hablan de un actor global que combina, como hemos visto, elementos de **potencia civil, potencia normativa y una discreta voluntad de intervencionismo militar** - sólo para mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional. Las expectativas que genera a nivel global son, por tanto, muy amplias. Sin embargo, las *realidades* más inmediatas pueden suscitar decepciones. Es el caso de la ayuda de emergencia por el tsunami asiático (2005), cuando la UE demostró que no tenía los instrumentos necesarios para socorrer poblaciones afectadas por catástrofes naturales - falta de maquinaria en materia de protección civil, solapamientos entre los Estados, falta de personal. Anterior a este acontecimiento, fue la crisis de Irak que también ha servido para comprobar que los europeos aún tienen muchas barreras que superar en los momentos en los que la agenda internacional funciona por las dinámicas tradicionales del mundo de las potencias⁷⁰.

Nos queda estar pendientes de la actuación de la actual **Presidencia española**⁷¹ - desde el 1 de enero de 2010 hasta el 1 de junio de 2010. De hecho el eje de esta presidencia es desarrollar el Tratado de Lisboa y de consecuencia contribuir a reforzar la imagen internacional de la UE. Como se anuncia en el sitio web de la UE dedicado al Tratado de Lisboa, “la Presidencia española de la UE trabajará por el desarrollo de la Unión como actor global en el seno de la sociedad internacional del siglo XXI. La capacidad de la Unión de hablar con una sola voz es determinante no sólo para la solución de los múltiples conflictos que marcan la actualidad internacional, sino también para la promoción de los derechos humanos y la consolidación de asociaciones estratégicas con las regiones y actores que presentan un interés clave para Europa”⁷².

⁶⁹ HILL, Christopher (1993), “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, N° 3, pp. 305-328.

⁷⁰ BARBÉ (2005), óp. cit., pg.11.

⁷¹ Para seguir los eventos y decisiones de la PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE, consultar el sitio oficial: <http://www.eu2010.es/es/index.html>

⁷² SITIO OFICIAL SOBRE EL TRATADO DE LISBOA, sección “Novedades”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm

PARTE I. B

DIAGNÓSTICO INICIAL SOBRE LA FALTA DE COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La región se conoce de forma unánime como la menos igualitaria del mundo. Numerosos autores estudian la problemática y esbozan distintas causas, así como instituciones y organizaciones de diversa índole recogen datos y elaboran estadísticas. Sin embargo, *no es nuestra intención realizar un diagnóstico completo sobre la falta de cohesión social en América Latina.*

Siendo que a lo largo de esta tesis veremos como la Unión Europea vincula la cohesión social a determinados aspectos y elabora estrategias de cooperación para sanar determinados déficits, *nos limitaremos a mencionar las fuentes de datos que marcan su visión sobre la problemática y que por lo tanto alimentan su acción.* Nuestra voluntad reside en ofrecer un rápido recuento que ayude a una más fácil comprensión de los análisis que se presentan en las partes siguientes.

Para hacer esto, nos basamos en los documentos que están citados en numerosas publicaciones y documentos estratégicos de la UE, aunque daten ya algunos años, y que se explicitan como fuentes bibliográfica oficiales de la UE en la página web de la Comisión Europea, dedicada a la prioridad de la cohesión social en las relaciones con América Latina⁷³.

Estos son:

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *“Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development”*⁷⁴,
- Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *“Social Cohesion and the possibilities of reaching the Millenium Development Goals”*⁷⁵,
- Banco Mundial (BM): *“Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history”*⁷⁶.

Veremos, más adelante, que la elección de las fuentes es significativa. Por ahora podemos subrayar que está estrictamente vinculada a la búsqueda de la UE por un multilateralismo eficaz que vea la acción conjunta de organizaciones internacionales de carácter mundial.

En esta instancia no se trata de analizar, sino simplemente ilustrar los datos que estas instituciones aportan, manteniendo sus puntos de vistas.

⁷³ SITIO OFICIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA, sección “Cohesión Social”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en:

http://ec.europa.eu/external_relations/la/sc/sc_es/02_why_es.htm

⁷⁴ BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development*, New York, 2003.

⁷⁵ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Social Cohesion and the possibilities of reaching the Millenium Development Goals*, Santiago de Chile, 2004.

⁷⁶ BANCO MUNDIAL, *Inequality in Latin America : breaking with history ?*, Washington DC, 2004.

Podríamos resumir la opinión plasmada en los tres documentos de la siguiente forma⁷⁷:

Tendencias recientes en la desigualdad, la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Desigualdad: Según el Banco Mundial, en los 90' el 10% superior e inferior de la población recibía en promedio en América Latina un 48% y un 1,6% respectivamente del ingreso total. En los países desarrollados estos promedios son del 29% y del 2,5%. La desigualdad en el ingreso tendía, además, a beneficiar al 1% más rico y, comparada internacionalmente, resulta que sólo el primer y segundo 10% de la población participaban por encima de la media mundial; a partir del tercer 10% todos los latinoamericanos están porcentualmente por debajo de los promedios mundiales. Además, a partir de la segunda mitad de los 90' se registró un empobrecimiento general de las clases medias que no excluye el segundo 10% más privilegiado, agravado por las crisis macroeconómicas sufridas por varios países. América Latina es la región del mundo con los peores indicadores de desigualdad de ingreso.

Pobreza: Los países de América Latina han hecho algunos avances en la lucha contra la pobreza desde los 90', sin embargo los resultados han sido modestos. Según datos de la CEPAL, la proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza - calculada en 2 dólares por día -, ha bajado desde el 48.3% en 1990 al 42.5% en 2000. No obstante, el número total de pobres ha aumentado en el mismo periodo de tiempo, debido al aumento de la población. América Latina ha empezado el siglo XXI con alrededor de 207 millones de personas viviendo en la pobreza. De esta cantidad, un tercio vive en Brasil y la mitad se concentra en Brasil y México.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): en contraste con las modestas cifras de reducción de la pobreza, América Latina ha dado un paso sustancial en la mejora de los indicadores sociales cuales los ODM. En particular, se han hecho avances significativos en educación y mortalidad infantil. Sin embargo, con respecto al objetivo de la reducción de la pobreza extrema - calculada en 1 dólar por día - para 2015, el estudio de la CEPAL afirma que sólo Chile está cerca de lograrlo mientras, de mantenerse las mismas tendencias, los otros países no lo lograrán para 2015.

Exclusión Social: el problema de la pobreza y la desigualdad está agravado por la dificultad, para algunos grupos, de acceder a servicios públicos básicos, al mercado de trabajo formal, al sistema financiero y a las instituciones políticas. Estas formas de exclusión y la incidencia de la pobreza tienden a manifestarse más entre los grupos étnicos - poblaciones originarias y afro descendientes -, las mujeres y las poblaciones rurales.

Las raíces históricas del problema

En Latinoamérica, la **colonización europea** ha llevado a una distribución de vastos recursos de tierra y minerales en manos de una pequeña fracción de la población. Estos pequeños

⁷⁷ La traducción de algunas partes de los documentos fue hecha por la autora.

grupos de elites de origen europea han explotados estos recursos con el trabajo de esclavos y poblaciones originarias. Estas tendencias han marcado los orígenes de una distribución desigual de la tierra, la salud, el capital humano y la influencia política.

Las **instituciones políticas y económicas** se han desarrollado durante los siglos XIX y XX de una forma funcional a la perpetuación de esta distribución desigual de ventajas e influencia política. Además, la **explosión demográfica** que ha experimentado la región a principios del siglo XX, acompañada de altos niveles de fertilidad entre mujeres de bajos ingresos y grupos étnicos marginados, ha contribuido a consolidar la desigualdad y la exclusión, fortaleciendo su transmisión de generación en generación.

La **desigualdad en la distribución de la tierra** en América Latina es, al día de hoy, mayor que en las otras regiones del mundo y, no obstante los recientes progresos, la **distribución de la educación** - medida en los años de escolaridad - aún queda muy sesgada. Se notan también amplias brechas entre ricos y pobres con respecto al **acceso a la salud, al crédito y a los servicios de infraestructura** cuales agua, energía, transporte y telecomunicaciones. Esta distribución desigual de beneficios productivos heredados del pasado ha contribuido a perpetuar la desigual distribución de ingresos.

La **crónica inestabilidad macroeconómica** es otro factor explicativo de la persistencia de la pobreza y la desigualdad en América Latina. Según el BID, las economías de la región son las más volátiles del mundo y la evidencia empírica muestra que la inestabilidad macroeconómica tiende a afectar mayormente a los más pobres a través del desempleo, la reducción de los sueldos, la inflación, cambios en precios relativos y recortes de gastos fiscales. Estos efectos tienden a persistir inclusive una vez recuperado el crecimiento económico.

Las **catástrofes naturales recurrentes**, en particular en América Central, también influyen en la perpetuación de la pobreza y la desigualdad en la medida que dañan principalmente las personas que viven en áreas rurales pobres y villas urbanas.

El **aislamiento geográfico** es otro factor secular. América Latina es un continente amplio con infraestructuras insuficientes de transporte y servicios públicos en una orografía complicada. Las poblaciones rurales suelen vivir en áreas dispersas o de difícil acceso. Esto tiende a mantener marginadas y subdesarrolladas a regiones enteras.

Explicaciones sobre las tendencias recientes

Se han presentado numerosas explicaciones sobre la falta de progreso en la reducción de la desigualdad de ingresos y los decepcionantes avances en la reducción de la pobreza desde finales de los 80' no obstante la implementación en muchos países latinoamericanos de reformas más apropiadas para la estabilidad económica y estructural.

Primero, a pesar de la búsqueda de políticas económicas más prudentes, los países de la región han seguido sufriendo un alto grado de **inestabilidad macroeconómica**. Recordamos las crisis de México en 1994-95, Brasil en 1999, Ecuador en 1999-2000, Argentina, Paraguay y

Uruguay en 2001-03, la República Dominicana en 2003 y Venezuela en 2002-03.

Segundo, las **políticas de recaudación de impuestos** de los últimos veinte años han enfatizado una tendencia hacia una tasación indirecta basada en el IVA, con la voluntad de incrementar la efectividad de la recaudación y reducir las distorsiones. Esto ha llevado a unos sistemas de recaudación regresivos, a diferencia de los países desarrollados donde son progresivos, basados en los ingresos o en las propiedades. La recaudación indirecta afecta a los ingresos del estado y reduce las posibilidades de gastos sociales.

Tercero, a pesar de que, desde finales de los 80', muchos países de la región hayan incrementado la cuota de gastos sociales sobre el total de los gastos gubernamentales, los **programas sociales** dirigidos a los sectores más pobres siguen insuficientes.

El aumento de la **informalidad** podría aportar otra explicación. La cantidad de personas que trabajan en la economía informal ha crecido durante los años 90' y en el 2003, según datos del BID, excedía el 50% en muchos de los países. La informalidad tiende a reducir el salario de los trabajadores no calificados, reduce la recaudación de las tasas de ingresos y limita el acceso de parte de la población a la red de seguridad social.

Concluyendo, algunos economistas argumentan que los **cambios tecnológicos**, la **liberalización del comercio** y las **reformas de mercado** emprendidas por los países latinoamericanos en los últimos 15 años han contribuido a aumentar la desigualdad, influyendo en el aumento del salario de los trabajadores calificados y muy calificados.

Los costos de la desigualdad y la exclusión social

Aparte de las cuestiones morales, un alto grado de desigualdad y exclusión social puede tener efectos negativos sobre la pobreza y el desarrollo económico.

Primero, una distribución más desigual de los ingresos tiende a **aumentar los niveles de pobreza** ya que normalmente implica que los pobres obtienen una cuota menor de los ingresos totales. Se estima que si en América Latina la distribución de ingresos correspondiese a la esperada por sus niveles de crecimiento y desarrollo, la pobreza se reduciría a la mitad.

Segundo, **reduce el impacto del crecimiento económico de un país**, en el sentido de que aunque haya tasas elevadas de crecimiento, no será más fácil reducir la pobreza. El BID estima que, de no haber cambios en la distribución de ingresos, América Latina necesitará un ingreso per cápita anual de mínimo 4% para lograr el ODM de la reducción de la pobreza a la mitad para 2015, es decir, más del doble del promedio de la tasa de crecimiento lograda en los 90'.

Tercero, el alto grado de desigualdad y exclusión - considerando inclusive el grado de acceso a las infraestructuras y los servicios públicos - **tiende a reducir el crecimiento económico** en sí, porque reduce la posibilidad de las personas - y las regiones - pobres de mejorar su productividad y sus ganancias. En particular, se señala que una mala distribución de la

educación puede ser uno de los principales canales a través del cual la desigualdad afecta los índices de crecimiento.

La desigualdad y la exclusión tienden además a reflejarse en una **alta inestabilidad política y social**, que a su vez tiende a exacerbar la **inestabilidad macroeconómica**. Por lo tanto en América Latina, según lo que vimos antes, la desigualdad, la inestabilidad política y la macroeconómica tienden a interactuar y fortalecerse la una con la otra.

La Comisión Europea estima que esta inestabilidad **reduce la eficacia de sus programas de ayuda a la región**: los proyectos de desarrollo se interrumpen frecuentemente, las reformas impulsadas a través de la asistencia técnica se invierten, y el cofinanciamiento que deberían aportar los gobiernos locales no está disponible en tiempos de crisis presupuestarias.

PARTE I. C

LA COHESIÓN SOCIAL EN EL DIÁLOGO POLÍTICO Y SECTORIAL ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Capítulo 1

La cohesión social en el diálogo político institucionalizado UE-América Latina y el Caribe

Breve aclaración de las distintas instancias de diálogo político

Por un lado, las instituciones de la Unión Europea a través de procesos políticos internos generan los lineamientos estratégicos que rigen sus acciones de política exterior. Por el otro, debido a la naturaleza internacional de las relaciones de cooperación y a su impacto en los países destinatarios, los principios y orientaciones generales se pactan multilateralmente al más alto nivel gubernamental.

Con base en estos consensos, la UE adopta diversos instrumentos jurídicos que, en algunos casos, traducen los principios definidos en el plano internacional y en otros regulan intereses propios. Finalmente, por lo que concierne la cooperación al desarrollo, los lineamientos políticos y jurídicos se plasman en comunicaciones y documentos estratégicos que definen con más precisión las acciones de cooperación que deberá implementar la Comisión Europea e influyen aquellas que desarrollan los Estados de la Unión. Estos documentos son objeto de análisis de la Parte III.

Hacen parte del **marco político**: el Diálogo institucionalizado entre el Grupo de Río-UE; el Diálogo interparlamentario⁷⁸; los Diálogos de la Sociedad Civil⁷⁹; el Diálogo de San José; el

⁷⁸ A saber: Las **Conferencias Interparlamentarias** UE-AL que reúnen a los Parlamentos Europeo y Latinoamericano –Parlatino–, son el espacio de diálogo político más antiguo entre las regiones. Comenzaron a celebrarse en 1974 y desde entonces se reúnen cada dos años. El Parlatino está integrado por los 22 parlamentos nacionales de América Latina, elegidos democráticamente. Es una asamblea permanente, unicameral y representativa de todas las tendencias políticas que existen en los parlamentos latinoamericanos. Por su parte, el Parlamento Europeo está integrado por representantes elegidos por sufragio universal directo de los ciudadanos europeos. Las bancadas constituidas por partidos políticos representan tendencias políticas europeas sin arraigo nacional. Esta institución a diferencia de su par latinoamericano está inextricablemente unida al proceso de integración europeo. A pesar de las diferencias entre las instituciones, el diálogo interparlamentario favorece un foro de debate único entre América Latina y la Unión Europea, en especial en lo que respecta a la defensa de la democracia y los derechos humanos, pero también sobre cuestiones que afectan la estabilidad de las democracias latinoamericanas como la cuestión de la deuda externa, la crisis económica y las políticas de ajuste estructural. La agenda interparlamentaria se ha diversificado en los años, incluyendo el desarrollo social, la resolución de los conflictos en América Central, las dinámicas de la globalización y los procesos de integración. WEISSTAUB, Lara (2006), *Principios del diálogo político. Cooperación para el desarrollo América Latina –Unión Europea*, Escuela latinoamericana de cooperación para el desarrollo, Cartagena de Indias, pg. 16-18)

⁷⁹ Los **encuentros de la sociedad civil** se desarrollan en torno a las cumbres de jefes de Estado y de gobierno UE-ALC. Los diálogos se dan a través de dos foros: encuentros de la Sociedad Civil Organizada de Europa, América Latina y el Caribe y el Foro Euro-latinoamericano caribeño de la sociedad civil. El propósito de estos encuentros es aumentar los intercambios entre la sociedad civil de ambas regiones para establecer una verdadera asociación regional que sustente los intercambios económicos y comerciales en una dimensión social. En este sentido, sus declaraciones apuntan en general a reclamar mayor incidencia de la Sociedad Civil. (Ibíd., pg. 18-19).

Diálogo político entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)– y la UE; el Diálogo político de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) - UE y las Cumbres Iberoamericanas⁸⁰.

A los fines de enmarcar políticamente la Cooperación Internacional para el Desarrollo América Latina-Unión Europea, *nos limitaremos a hacer un repaso de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y mencionaremos las Reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del Grupo de Río y de la Unión Europea* más significativas para la definición de la cohesión social como prioridad de acción de la cooperación.

Siendo que las prioridades establecidas en las Cumbres han servido para identificar los objetivos del actual Instrumento de Cooperación al Desarrollo, retenemos que conocer cómo se ha tratado el tema de la cohesión social - y la lucha a la pobreza como su antecedente - en estas instancias nos facilitará la comprensión de la Parte III de la presente tesis, permitiéndonos enmarcar contextualmente las estrategias de cooperación que la UE ha adoptado hacia América Latina en el tiempo.

Mientras, la elección de mencionar algunas de las reuniones UE-Grupo de Río, importantes para la adopción de la cohesión social en cuanto prioridad, está basada en el hecho de que este último es el mecanismo de diálogo y concertación política más importante y representativo de la región latinoamericana.

Antecedentes: la cohesión social en el diálogo político de los años 80' y 90'

Es importante subrayar que mucho antes de la aparición de este concepto en las relaciones entre la UE y América Latina, ambas regiones habían 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 el marco del diálogo UE-Grupo de Río también se insistió en la *relación entre pobreza, desigualdad y consolidación democrática*.

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”⁸¹ y el relanzamiento de la integración, la agenda giró hacia *cuestiones económicas y la negociación de “acuerdos de asociación”*.

Debido a la maduración de las relaciones que se había logrado en estas dos décadas, fue natural que en el nuevo siglo se pasara a abordar lo que es uno de los retos más complejos de América Latina -la desigualdad y la exclusión- y algo que constituye además un elemento importante del

⁸⁰ Ibídem, pg.14-28.

⁸¹ Para profundizar sobre el “nuevo regionalismo” de América Latina, léase: SANAHUJA, José Antonio (2004b), “Un diálogo estructurado y plural” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 189. Y SANAHUJA, José Antonio (2006), *Documento de Estrategia. Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Parlamento Europeo, PE 370.260v01-00, DV\604752ES.doc.

llamado “modelo social europeo”⁸².

La cohesión social en las Cumbres UE-ALC

Las Cumbres son el resultado de un proceso creciente de diálogo oficializado. Su primer antecedente institucional fue en el año **1974**, cuando se dio inicio al **diálogo interparlamentario** entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, que tuvo como resultado la aprobación, al año siguiente, de una iniciativa parlamentaria para una línea especial de cooperación con Asia y América Latina. En **1984** se institucionalizó una nueva plataforma entre los países centroamericanos y europeos, el denominado “**Grupo San José**”. Las vinculaciones entre el bloque europeo y América Latina y el Caribe comenzaron tras un proceso de creciente dinamización con las reuniones ministeriales establecidas entre la UE y los países del **Grupo de Río** en **1990**.

Así, el proceso de relaciones institucionalizadas iniciado en los años 70, alcanzó su punto máximo en **1999**, con el **establecimiento del mecanismo de Cumbres**⁸³, cuando los mandatarios de ambos continentes decidieron reunirse periódicamente para construir una alianza estratégica de cara al presente siglo. Desde entonces y **cada dos años**, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC) suponen un momento de revisión de las relaciones birregionales.

1999 – Primera Cumbre – Río de Janeiro (Brasil) – 28 y 29 de Junio de 1999

El encuentro se planteó como una ocasión excepcional para impulsar las relaciones birregionales y proyectarlas más allá del año 2000. Su agenda se articuló en torno a *tres capítulos*: **diálogo político; relaciones económicas y comerciales; y cooperación**.

El objetivo era “consolidar vínculos políticos, económicos y culturales entre ambas regiones para desarrollar una *Asociación Estratégica*, que contribuyera al desarrollo de cada uno de los países y a lograr mejores niveles de bienestar social y económico para sus respectivos pueblos, aprovechando las oportunidades que ofrecía un mundo cada vez más globalizado, en un espíritu de igualdad, respeto, alianza y cooperación”⁸⁴.

Las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno se establecieron como la instancia de máximo nivel político para lograr la “Asociación Estratégica” y así impulsar las relaciones, promover el consenso y la concertación, y dar seguimiento a los acuerdos adoptados.

⁸² FRERES, Christian / SANAHUJA, José Antonio (2006a), “La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina” en COTLER Julio (ed.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, OBREAL-Comunidad Andina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pg.37.

⁸³ La idea de convertir el formato de diálogo entre la UE-América Latina a un esquema de Cumbres Presidenciales fue concebida por los Jefes de Gobierno de Francia, Jacques Chirac, y de España, José María Aznar, impulsados por la estabilidad democrática y el desarrollo económico de la región latinoamericana. Ante la propuesta europea, los países de América Latina reaccionaron positivamente y en 1999 se convoca la Primera Cumbre UE-América Latina en Río de Janeiro, Brasil. Estas Cumbres Presidenciales, sumadas a las conversaciones regionales, subregionales y bilaterales, diferencian la estructura de diálogo UE-América Latina de otros diálogos que mantiene la UE con las demás regiones o países del mundo. GRATIUS, Susanne (2007), “Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda” en FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pg. 71

⁸⁴ Comisión Europea (1999a), *Declaración de Río: Primera Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 26 de junio de 1999, Boletín UE N°6/1999.

Las prioridades para la acción se basaban en ese entonces en un compromiso común con la democracia representativa, el Estado de Derecho, la gobernabilidad, el pluralismo y el *desarrollo social*, incluyendo la *distribución más equitativa de la riqueza y las oportunidades*, así como en una integración armónica a la economía global.

Al concluir la Cumbre, los jefes de Estado y de gobierno emitieron dos documentos: la “*Declaración de Río*” y las “*Prioridades para la Acción*”. El primero, un pronunciamiento de 69 puntos, establecía los principios generales de las relaciones entre Europa, América Latina y el Caribe; el segundo establecía **55 prioridades**⁸⁵ en el *ámbito político, económico, cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano*.

En la I Cumbre de Río había quedado establecido un mecanismo de seguimiento, denominado “*Grupo Birregional*”, integrado por altos funcionarios de ambas partes que supervisaría y estimularía la concreción de los compromisos asumidos en el marco de las Cumbres y prepararía la agenda para los sucesivos encuentros. La primera reunión del Grupo Birregional - **Tuusula**, Finlandia, 4 y 5 de noviembre de 1999 - permitió delimitar un conjunto de **11 áreas prioritarias**⁸⁶, sobre la base de las 55 prioridades definidas en Río. Sin embargo, el cumplimiento de esta agenda ha sido decepcionante, por parte tanto de las instituciones de la UE, como de los gobiernos de ambas regiones, ya que no se adoptó ninguna iniciativa significativa.⁸⁷

2002 – Segunda Cumbre – Madrid (España) – 17 y 18 de Mayo de 2002

Pese a haberse celebrado en un *entorno internacional poco favorable* - crisis económica generalizada, focos de inestabilidad política en Venezuela, interrupción del proceso de paz en Colombia, crisis argentina, “guerra al terrorismo”, etc.-, la Cumbre de Madrid recibió en general una valoración positiva por parte de los participantes y de la opinión pública, junto con la satisfacción de la entonces Presidencia española por el éxito conseguido.

Mientras en Río se establecieron los principios y objetivos de la relación, en Madrid los mandatarios de los 47 países de ambas regiones, más la Comisión Europea, se comprometieron en el camino común establecido, siendo el lema de la II Cumbre UE-ALC: “**impulsar la Asociación Estratégica para el siglo XXI**”: “Necesitamos enfrentar conjuntamente los graves desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI. Con un

⁸⁵ Ese número tan elevado es un resultado característico de reuniones multilaterales que intentan ajustar todos los intereses, y las decisiones no tienen implicaciones jurídicas, políticas o económicas directas.

⁸⁶ A saber: 1) Cooperación en foros internacionales; 2) Protección de los derechos humanos; 3) Promoción del rol de la mujer; 4) Cooperación con respecto al medio ambiente y los desastres naturales; 5) Lucha contra las drogas y el tráfico ilícito de armas; 6) Promoción de un sistema económico y financiero global estable y dinámico; 7) Apoyo a foros de negocios; 8) Cooperación en los campos de la educación, los estudios universitarios, la investigación y las nuevas tecnologías; 9) Protección del patrimonio cultural; 10) Establecimiento de una iniciativa conjunta de la sociedad de la información; 11) Apoyo a la investigación, los estudios de postgrado y el entrenamiento en integración regional.

⁸⁷ SANAHUJA, José Antonio (2004c), “Las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe desde Madrid a Guadalajara y... después”, ponencia en el *II Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil (Pátzcuaro México, 24-26 marzo)*, pg.14.

espíritu de respeto mutuo, igualdad y solidaridad, reforzaremos nuestras instituciones democráticas e impulsaremos 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*. Creemos que *la continuación de nuestros procesos de integración y el incremento del comercio y de las inversiones* constituyen medios importantes para reforzar el acceso a los beneficios de la globalización. Incrementar los esfuerzos en nuestra cooperación birregional y promover el crecimiento económico y luchar para combatir la pobreza mediante, *inter alia*, el *fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas*, la *estabilidad macroeconómica*, la *reducción de la brecha tecnológica*, la ampliación del *acceso a la educación*, a la asistencia en materia de *salud* y a la *protección social*, así como el mejoramiento de sus niveles de calidad. A este respecto, cooperaremos en áreas tales como el mejoramiento de la eficiencia de las instituciones públicas; el impulso de los procesos de integración regional; el estímulo del dinamismo de las pequeñas y medianas empresas; el fomento del desarrollo de las infraestructuras.”⁸⁸

Es en estos párrafos de la Declaración que posteriormente se han identificado los primeros pasos hacia la incorporación de la cohesión social en el diálogo birregional.

Los “*Acuerdos de Asociación*”, inscritos dentro de la Asociación Estratégica Birregional, parecían ser los instrumentos que podían promover la cohesión social en la relación birregional. Debido a su naturaleza que establecía un marco de liberalización más amplio que incluye zonas de libre comercio, diálogo político institucionalizado, y disposiciones sobre cooperación al desarrollo⁸⁹, podían llegar a incorporar algún mecanismo para promover la cohesión social, la transformación productiva y corregir las asimetrías. Sin embargo, pese a que esta cuestión había sido ampliamente tratada en las instituciones comunitarias, en la Cumbre de Madrid no se contempló ningún instrumento al respecto.

En una importante resolución del Parlamento Europeo⁹⁰, aprobada con vistas a la Cumbre, se planteaba la necesidad de establecer un “*Fondo de Solidaridad birregional*” como instrumento financiero de la “Asociación estratégica”. Este Fondo hubiese debido contar con un apoyo presupuestario adecuado, conformado por una aportación inicial del presupuesto de la UE y recursos de organismos multilaterales. El mismo hubiese podido convertirse en un instrumento concreto para promover la “cohesión”. Esta ambiciosa propuesta había sido respaldada

⁸⁸ Comisión Europea (2002a), *Declaración de Madrid: II Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 17 de mayo de 2002, texto consultado en: CELARE (Centro latinoamericano para las relaciones con Europa), *II Cumbre Unión Europea-América Latina. Reflexiones y proyecciones tras Madrid 2002*, Santiago de Chile, 2002, pg. 177-227.

⁸⁹ En particular estos Acuerdos, llamados de “cuarta generación”, incluyen un diálogo político orientado al fomento de la democracia y los derechos humanos; programas de “cooperación económica avanzada” que reflejen el mayor avance relativo de estas economías; y el compromiso de iniciar negociaciones conducentes al establecimiento de áreas de libre comercio. Es importante recordar que estos acuerdos responden al modelo “OMC-plus” por lo que, a pesar de la retórica, no se distancian mucho de los promovidos por EEUU. En este modelo de acuerdos, es dudoso que exista una relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y esta es una cuestión crucial de cara al papel de la integración en el desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. SANAHUJA (2004c), *óp. cit.*, pg.4.

⁹⁰ Parlamento Europeo (2001), *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (2000/2249(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 11 de octubre de 2001, (A5-0336/2001)

expresamente por parlamentarios, ONG y organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones, y había sido contemplada con interés por algunos Estados miembros. No obstante, la misma fue rechazada de manera tajante por la Comisión Prodi. La Comisión manifestó su acuerdo con los objetivos subyacentes del fondo, pero planteó que los mismos podrían lograrse mediante los normales programas de cooperación y no con un mecanismo nuevo que exigiría, según la Comisión, normas y procedimientos especiales y unos recursos humanos adicionales de los que la Comisión no disponía⁹¹.

En lo referido a la *cooperación al desarrollo*, la Cumbre de Madrid fue el escenario en el que se presentaron la nueva estrategia regional de la Comisión 2002-2006 - objeto de análisis de la Parte III - y los nuevos programas de cooperación: “Alianza para la Sociedad de la Información” (@lis); el programa de becas de postgrado “AlBan”; y la “Iniciativa Social”, que se concretaría en el programa “Eurosocial”, anunciado en la Cumbre de Guadalajara, dos años más tarde.

Al finalizar la Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno participantes aprobaron una “*Declaración Política*”, conocida como “Compromiso de Madrid”, que contenía toda una serie de compromisos en los ámbitos político, económico y de cooperación dirigidos a reforzar la Asociación Estratégica Birregional. Por otro lado, adoptaron el denominado “*Informe de Evaluación*”, en el que se recogían los resultados registrados en la cooperación birregional desde la anterior Cumbre de Río de Janeiro, y el “*Documento sobre Valores y Posiciones Comunes*” donde se resaltaba que la relación birregional tenía su origen en múltiples intereses compartidos y en los lazos de amistad existentes entre los pueblos de las dos regiones. La Cumbre fue también la ocasión de concluir las negociaciones sobre el *Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile*.

2004 – Tercera Cumbre – Guadalajara (México) – 28 y 29 de Mayo de 2004

Es en esa Cumbre que *la cohesión social adquirió realmente una relevancia como ámbito del diálogo institucionalizado* UE-América Latina y el Caribe. De hecho, la misma centró sus trabajos en dos temas: **el multilateralismo y la cohesión social**.

La UE aprovechó su experiencia en materia de superación de la desigualdad social y promoción de los procesos de integración⁹², como vía de facilitación de la inserción

⁹¹ SANAHUJA (2004c), *óp.cit.*, pg. 19.

⁹² El **apoyo a la integración regional** ha sido hasta el presente uno de los ejes prioritarios de la cooperación y de las negociaciones comerciales de la UE con la región desde los años 80. Como dice Sanahuja, la UE ha querido ver en América Latina un “espejo” de su experiencia de integración, tanto en el plano económico como político. Una de las diferencias más marcadas entre Europa y los impulsores del “Consenso de Washington” ha sido el apoyo europeo a la integración regional. Además, si nos remitimos a lo expuesto en el marco teórico en referencia a la concepción europea «post westfaliana» de la soberanía y del sistema internacional, en la que el poder, que depende en menor medida de la fuerza militar, se ha distribuido entre un mayor número de actores, y la soberanía se debilita por efecto de la globalización, el regionalismo y el multilateralismo son vías para promover la gobernanza del sistema internacional, la provisión de bienes públicos globales o regionales, la paz y la seguridad, y las metas internacionales de desarrollo. Por esas razones, la UE, como actor global emergente, está interesada en la formación de grupos regionales fuertes, con capacidad de actuar eficazmente en el sistema internacional, y en una mayor cooperación «interregional» entre dichos grupos. SANAHUJA, José Antonio (2007b), “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana” en FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pg.14.

internacional latinoamericana y del Caribe, para establecer un puente que diese forma a un diálogo con la región. Se consideró que contar con sociedades más homogéneas e integradas fuese un requisito fundamental para el fortalecimiento y la participación regional. Asimismo, la necesidad de replantearse los niveles de representatividad en las instituciones multilaterales, interesaba tanto a Europa como a América Latina, en la perspectiva de avanzar hacia un sistema internacional de característica multipolar, coherente con un proceso de globalización que demandaba nuevos equilibrios mundiales.

Es importante recordar el **escenario mundial** en el que se desarrolló la Cumbre: 1) la UE se presentó con *25 países* tras el ingreso de 10 nuevos países de Europa del este y central, que no habían participado en el camino de relaciones euro latinoamericanas y que tuvieron su primera aproximación institucionalizada al continente; 2) el visible empeoramiento de la situación en *Irak* y las críticas crecientes a la estrategia hegemónica de la administración Bush, que trajeron consigo el interés de ambas partes por reforzar las estrategias de multilateralismo; 3) el fracaso de la *V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún*, en la que la UE y la mayor parte de los países latinoamericanos se encontraron en posiciones enfrentadas debido a la espinosa cuestión agraria.

En la *Declaración de Guadalajara* se otorgó “**prioridad a la cohesión social como uno de los principales elementos de nuestra asociación estratégica birregional**”⁹³ con lo que se reiteró el compromiso en la construcción de sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, teniendo en cuenta el principio de responsabilidad global común. Si bien se señaló que la responsabilidad primaria de liderar procesos y reformas encaminadas a incrementar la cohesión social recaía en los gobiernos junto con sus sociedades civiles, se reafirmó el compromiso, adoptado en la Cumbre de Madrid, de incrementar la cooperación birregional para el logro de metas comunes de interés global.

A tal fin, se alentaba a los países de una misma región o subregión a seguir desarrollando un *diálogo* para intercambiar información y examinar metas comunes de cohesión social. Al mismo tiempo se realizó un llamado a la comunidad internacional para apoyar los esfuerzos internos que se estaban haciendo para mejorar la cohesión social.

Es en este marco de promoción del diálogo que fue bienvenida la adopción del programa **Eurosoci** cuyo objetivo era promover intercambios de experiencias, conocimientos especializados y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones - volveremos sobre EUROSociAL en la Parte IV.

La limitación a exhortar a los países latinoamericanos para que adoptaran políticas eficaces de lucha contra la pobreza y la mera promoción del intercambio de experiencias a nivel birregional, fueron las principales frustraciones de la Cumbre. A pesar de las expectativas que se habían

⁹³Comisión Europea (2004a), *Declaración de Guadalajara: III Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 29 de mayo de 2004. Consultada on line (marzo 2010): http://ec.europa.eu/external_relations/lac/guadalajara/decl_polit_final_en.pdf

generado en los encuentros previos, *los resultados de Guadalajara en materia de cohesión social han sido limitados*⁹⁴. Inclusive el Parlamento Europeo había vuelto a proponer la creación del “Fondo de Solidaridad birregional”, pero la propuesta fue nuevamente descartada por una UE decidida a no asumir mayores compromisos financieros con América Latina.

En lo referido a la cooperación al desarrollo, aún estaban vigentes las propuestas 2002-2006 presentadas en Madrid, por lo que no hubo nuevas iniciativas sino que se debatieron las ya existentes. En la Declaración, aparecen algunas críticas en relación a las acciones de cooperación que se estaban desarrollando: la escasez de recursos (punto 86); las coberturas decepcionantes, como ha ocurrido con el programa de becas “Alþan” que pese a haber sido presentado como una de las grandes aportaciones de la II Cumbre, en su primer año de vigencia sólo había otorgado 290 becas, en lugar de las 800-900 previstas (punto 87); y la débil cooperación en ciencia y tecnología, una vieja demanda de los países más avanzados de la región, como México o Chile (punto 93)⁹⁵.

Se puso así de manifiesto con más claridad la brecha que mediaba entre los ambiciosos objetivos declarados y la parquedad de los medios disponibles. *Desde Río hasta Guadalajara no se había asignado ni un euro adicional para financiar las metas acordadas*, debido a las restricciones presupuestarias motivadas por la ampliación y las prioridades de gasto relacionadas con objetivos de seguridad y estabilidad en los Balcanes, Oriente Próximo, y Europa Oriental.

2006 – Cuarta Cumbre – Viena (Austria) – 12 y 13 de Mayo de 2006

El tema global de la Cumbre fue: “**Reforzando la Asociación Estratégica Bilateral**”. Con ese fin, se abordaron **12 temas específicos** centrales del diálogo entre ambas regiones: 1) Democracia y derechos humanos; 2) Reforzamiento del enfoque multilateral para promover la paz, la seguridad y el respeto del Derecho Internacional; 3) Terrorismo; 4) Drogas y delincuencia organizada; 5) Medioambiente; 6) Energía; 7) Acuerdos de Asociación, integración regional, comercio; “conectividad” - inversión, infraestructuras, sociedad de la información -; 8) Crecimiento y empleo; 9) *Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión*; 10) Cooperación al desarrollo y financiación internacional del desarrollo; 11) Emigración y 12) Educación Superior, Investigación, Ciencia y Tecnología, Cultura.

Habiendo estado al centro del debate en la anterior Cumbre, se esperaba que las dos regiones iban a reafirmar la importancia de la cohesión social en el diálogo birregional. Sin embargo, aunque en la Declaración se subrayara que la misma seguía siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de la asociación estratégica birregional, **la agenda comercial dominó el debate** con el anuncio del inicio de las negociaciones para firmar un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica. Con respecto a la cohesión social, el único avance que podemos

⁹⁴ SANAHUJA, José Antonio (2005), “América Latina y la Unión Europea: la agenda de Guadalajara y las relaciones birregionales” en CELARE, *III Cumbre ALC - UE: México 2004. Proyecciones de los consensos de Guadalajara*, Santiago de Chile, 2005, pg.111.

⁹⁵ Ibídem.

destacar es el establecimiento de **Foros sectoriales de alto nivel sobre cohesión social**, a realizarse periódicamente para estimular el diálogo y la cooperación en materia. Como veremos, el primero de ellos tuvo lugar en Santiago de Chile en 2007.

Según Freres y Sanahuja, la Cumbre de Viena parece haber confirmado las predicciones de los más escépticos, que afirman que las Cumbres sólo sirven para dar visibilidad a los líderes y no producen soluciones prácticas ante los graves problemas que afrontan sus sociedades. En palabras del Presidente Hugo Chávez: *“los presidentes vamos de cumbre en cumbre y los pueblos van de abismo en abismo”*⁹⁶.

Al finalizar el evento, un comentarista de *El País* titulaba: **“La Europa paralizada chocó con la América dividida”**⁹⁷. Evidentemente hacía alusión al (des)encuentro entre una Unión Europea, debilitada por el rechazo al Tratado Constitucional por parte de algunos de sus miembros y los desafíos de la ampliación, y una América Latina, cuyos procesos de integración subregionales, en particular el MERCOSUR y la CAN estaban en momentos de redefinición.

Freres y Sanahuja consideran que el hecho más preocupante que mostró la Cumbre de Viena fue la *brecha en las percepciones y las visiones de cada región respecto al “otro”*. El peligro consistía en que estas percepciones podían convertirse en estereotipos y de consecuencia marcar y distorsionar la visión y las informaciones, con efectos negativos sobre los avances en el diálogo y la cooperación. Los autores resumieron la visión estereotipada europea de esa forma: “América Latina, como región, ha fracasado. Se está sumergiendo en crisis recurrentes de gobernabilidad y vuelve a aparecer el populismo. América Latina pide una “relación especial” con Europa pero no hace sus propias tareas. Pero ello no supone que haya que prestar más atención a Latinoamérica, pues otras regiones están mucho peor y necesitan más nuestra ayuda, o bien son más relevantes para los intereses europeos”. Al mismo tiempo, sostenían que en América Latina aparecía con fuerza una visión estereotipada que se resumiría de esta forma: “Europa nos ha defraudado. Los latinoamericanos pusimos muchas esperanzas en Europa y en concreto en el modelo económico y social europeo, pero parece que ni siquiera existe tal modelo, y si existiera, los europeos no sabrían cómo compartirlo con nosotros, o no querrían hacerlo. La UE tiene un discurso más atractivo que el de EEUU, pero en el fondo no ofrece nada especial. Cuando hablamos de temas que les complacen, como la integración regional o la cohesión social, los europeos se muestran satisfechos porque les gusta darnos lecciones, pero cuando pedimos que abran sus mercados solo ponen excusas”⁹⁸.

Pese a estas dificultades, la Declaración de Viena recordaba que la asociación era necesaria, ya que el sistema internacional requería de una América Latina y de una UE con capacidad de actuar conjuntamente en favor de la gobernanza de la globalización. La idea de crear una

⁹⁶ FRERES, Christian / SANAHUJA, José Antonio (2006b), “Europa y Latinoamérica tras la Cumbre de Viena: unas relaciones en revisión” en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 94, Madrid, pg.39.

⁹⁷ “La Europa paralizada chocó con la América Latina dividida”, *El País*, 14 de mayo de 2006.

⁹⁸ FRERES / SANAHUJA (2006b), óp. cit., pg. 40.

*Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana*⁹⁹ y las propuestas de iniciar diálogos especializados en nuevos ámbitos como seguridad, migraciones o medio ambiente, se consideraron como avances hacia la gestación de nuevos consensos y políticas.

2008 – Quinta Cumbre – Lima (Perú) – 28 y 29 de Mayo de 2008

La última Cumbre que se ha celebrado hasta el momento de redacción de la presente tesis, ha mostrado la tendencia de la UE a establecer *relaciones bilaterales* con los países, en lugar de aspirar a acuerdos con las subregiones, lo que marca un cambio importante con respecto al tradicional apoyo de la UE a los procesos de integración latinoamericana. La UE ya ha ofrecido una “asociación estratégica” a Brasil y México, y ha optado por acuerdos comerciales bilaterales con Perú y Colombia.

El contexto de la Cumbre ha sido nuevamente poco favorable: por un lado el ascenso económico de Asia le resta interés a las relaciones UE-América Latina; por otro, ambas regiones han experimentado cambios políticos - hacia la izquierda en América Latina y a la derecha en la UE¹⁰⁰.

La Cumbre ALC-UE de Lima, a diferencia de la Cumbre de Viena, volvió a centrar su agenda de debates en *dos ejes*: la **lucha contra la pobreza, desigualdad y exclusión**; y el **desarrollo sostenible, energía y cambio climático**.

En cuanto al primer eje de la agenda –vinculado a la cohesión social - la Declaración de Lima¹⁰¹ establece, en el punto 14, **tres metas generales**:

- conseguir niveles de desarrollo social equitativos e inclusivos, a través del diseño e implementación de *políticas sociales más efectivas*;
- alcanzar tasas sostenidas de crecimiento que promuevan, entre otras, la creación de *trabajo decente, digno y productivo*, optimizando así la *recaudación fiscal* para mejorar el gasto social y su impacto redistributivo;
- lograr el pleno sentido de pertenencia y participación de los pueblos a todo nivel en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, *fortaleciendo la confianza de los ciudadanos en la efectividad de las instituciones democráticas* y en las políticas de desarrollo.

De la Cumbre de Lima se desprende una serie de lecturas acerca del progreso del tema en las relaciones birregionales. En primer lugar, es notorio que se ha impuesto un enfoque integral

⁹⁹ EUROLAT, el foro de debate, control y estudio parlamentarios de problemas comunes era desde hace mucho tiempo, un deseo del Parlamento Europeo y de las diversas cámaras legislativas latinoamericanas. Sus objetivos principales son apoyar, promover y consolidar en la práctica la asociación estratégica birregional, cubriendo sus principales aspectos: cuestiones relativas a la democracia, la política exterior, la gobernanza, la integración, la paz y los derechos humanos; asuntos económicos, financieros y comerciales; y asuntos sociales, intercambios de personas, medio ambiente, educación y cultura. Comisión Europea (2008a), *La Asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, Bruselas, pg.16.

¹⁰⁰ SANAHUJA, José Antonio (2008a), “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”, en *ICEI Papers*, Madrid, N°7, pg.1-2.

¹⁰¹ Comisión Europea (2008b), *Declaración de Lima: V Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 29 de mayo de 2008, consultada en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea: Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, 2008, pg. 294.

que va más allá del mero crecimiento económico para paliar las desigualdades sociales. En segundo lugar, la Declaración emanada de la Cumbre señala un conjunto de *objetivos específicos* -a diferencia de las anteriores declaraciones- relacionados con las tres metas generales especificadas anteriormente.

La Cumbre de Lima presentaba otra oportunidad para entablar un diálogo fructífero y abierto entre las dos regiones sobre las políticas sociales de cohesión, sin embargo, *los debates quedaron huérfanos de un mecanismo de implementación concreto*¹⁰², apoyado con financiación propia, y se apostó por reforzar los instrumentos ya existentes - en particular los programas de cooperación al desarrollo destinados a tal fin.

Finalmente, nos parece importante señalar que en la Declaración se anunció el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de las cumbres, “*la Fundación ALC-UE*”, que, aunque no sea la secretaría permanente que propuso reiteradas veces el Parlamento Europeo, permitirá promover el debate sobre estrategias y acciones comunes y favorecerá la participación de la sociedad civil¹⁰³. Posiblemente la iniciativa sea puesta en marcha en la próxima Cumbre de Madrid 2010.

2010– Sexta Cumbre – Madrid (España) – prevista para el 18 de Mayo de 2010

Como anunciado en Lima, la VI Cumbre UE-ALC tendrá lugar en España en el año 2010 en el marco de la presidencia española de la UE. Ya se acordó que el tema central será “**la innovación y la tecnología para el desarrollo sustentable y la inclusión social**”¹⁰⁴. Desde la lectura de las recomendaciones que hace la Comisión, a través de su Comunicación de 2009¹⁰⁵, entendemos que los Jefes de Estado apuntarán a intensificar el diálogo y la cooperación entre ambas regiones en el ámbito de las tecnologías y las innovaciones verdes y de bajas emisiones de carbono, para identificar acciones concretas como la mejora de la capacidad institucional latinoamericana en materia.

El Programa *EUrocLIMA*, lanzado en la última Cumbre y descrito en la Parte III, vincula el aumento de las desigualdades sociales en Latinoamérica con los desafíos ambientales, en particular el calentamiento global. Siendo una iniciativa del todo nueva y aún poco estudiada, sería interesante, en instancias posteriores a esta tesis, analizar con más profundidad esta relación entre inclusión social e innovaciones tecnológicas en materia de medio ambiente. Lo que por ahora es comúnmente conocido y no requiere de demasiados análisis, es el interés que tiene la UE en las fuentes energéticas latinoamericanas, debido a su fuerte déficit en producción de energía.

¹⁰² MESONERO KROMAND, María (2008), “El papel de la cohesión social en la Asociación Estratégica ALC-UE: la prioridad de la acción de la UE en América Latina y el Caribe” en CELARE (2008), óp. cit., pg.52.

¹⁰³ SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), *Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid*, Caracas, 2010, pg. 27

¹⁰⁴ SITIO OFICIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA CUMBRE DE MADRID [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/lac/index_en.htm

¹⁰⁵ Comisión Europea (2009a), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y América Latina. Una asociación de actores globales”*, Bruselas, COM (2009) 495/3, 30 de septiembre.

En vista de la Cumbre de Madrid, es importante destacar que España, ya desde la fase de su negociación de adhesión a la UE, ha jugado un papel muy importante en el desarrollo y profundización que han conocido las relaciones birregionales, constituyéndose en el principal referente a la hora de articular las políticas de la UE hacia América Latina. Desde esta perspectiva, es lógico plantearse las posibilidades que existen de que, estando actualmente la UE bajo la **Presidencia española**, las relaciones birregionales puedan entrar en una nueva etapa y salir del estancamiento que, a pesar de las cinco Cumbres ya celebradas, no ha producido progresos significativos hacia la constitución de la Asociación Estratégica, que se esperaba lograr justo en el 2010.

No obstante, además de los cambios que se han producido en el escenario mundial que, como ya hemos señalado, son, en términos generales, desfavorables para el avance en las relaciones entre la UE y América Latina, por cuanto han situado a esta región en una posición relativamente menos importante para la UE, se suma el desafío de la *actual crisis económica global*¹⁰⁶. La crisis afecta duramente tanto a las grandes potencias económicas, que conocen tasas de crecimiento negativas e incrementos importantes del desempleo, como a las potencias emergentes y a los países en vías de desarrollo. La situación de bonanza económica que ha vivido América Latina en los últimos años, ya ha empezado a trastocarse gravemente, aunque con efectos diferentes según los países¹⁰⁷. Los ajustes presupuestarios que la UE y cada uno de los países miembros tienen que hacer para enfrentarse a la crisis, afectarán necesariamente a la cooperación al desarrollo con América Latina y a cualquier intento de replantar las relaciones birregionales sobre nuevas y más ambiciosas bases¹⁰⁸.

Aunque en su Comunicación de 2009, la Comisión recomienda asegurarse de que la Cumbre tenga en cuenta el impacto de la crisis, en especial, en el empleo y los asuntos sociales, dudamos que se contemplen mecanismos de ayuda para ofrecer a América Latina el apoyo que necesitará para hacer frente a los retos sociales que la crisis impondrá y que esperamos no pongan en riesgos los tímidos avances que se han logrado en cohesión social con fondos de la cooperación europea.

Algunas consideraciones sobre el mecanismo de las Cumbres

Las declaraciones emanadas en las Cumbres no son jurídicamente vinculantes, es decir que no implican la obligación de actuar, sino que constituyen más bien *compromisos éticos*. Esta falta de mecanismos de control se puede considerar como una “**brecha de incentivos**”, según la definición del término que ofrecimos en el marco teórico. De hecho, a pesar de las numerosas cumbres y reuniones celebradas, la Asociación Estratégica Birregional proclamada en julio de 1999 en Río de Janeiro, aún no se ha plasmado en realizaciones concretas de envergadura en el ámbito político, económico, comercial y social.

¹⁰⁶ DEL ARENAL, Celestino (2009), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo 36/2009, Real Instituto Elcano, Madrid, pg. 4-19.

¹⁰⁷ Para profundizar léase SANAHUJA (2009), óp. cit.. Y SELA (2010), óp.cit..

¹⁰⁸ DEL ARENAL (2009), óp. cit., pg.5.

En este mismo sentido, el eurodiputado Salafranca identificó las causas del no avance hacia la Asociación Estratégica en una clara *falta de ambición estratégica y de liderazgo* por parte de aquellas instituciones más directamente encargadas de promoverla, junto con una clara *falta de voluntad política* por parte de los países socios de ambos lados del Atlántico para contraer compromisos a la altura de las ambiciones declaradas y dotar de contenido concreto al proyecto de Asociación¹⁰⁹.

Analizando el proceso de la Cumbres, Freres alega que “la agenda birregional sigue siendo demasiado difusa; la voluntad flaquea en todas partes porque la agenda nacional, regional y global está tan colmada que la energía y el compromiso político disponibles para la asociación euro-latinoamericana es claramente insuficiente. En cuanto a los recursos, ni la UE ni América Latina se encuentran en periodos de bonanza económica”¹¹⁰.

A los fines de nuestra tesis, nos queda remarcar que sin el reforzamiento del diálogo político será difícil que se produzcan avances en materia de cooperación al desarrollo, siendo que es en el diálogo político donde se establecen las reglas de juego de las relaciones institucionales y los grandes objetivos que luego son plasmados en los otros dos pilares.

La cohesión social en las Reuniones Ministeriales entre la UE y el Grupo de Río

Las reuniones ministeriales entre la Unión Europea y el Grupo de Río representan el segundo foro más importante para el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Desde su establecimiento en 1990, reúnen a los Ministros de Asuntos Exteriores, o sus respectivos Viceministros, cada dos años - entre las Cumbres.

Señalaremos exclusivamente las dos más importantes para el establecimiento de la cohesión social como eje del diálogo birregional.

Ya el año anterior a la celebración de la **Cumbre de Guadalajara**, el concepto de cohesión social se había anunciado en la **Declaración de Atenas**, adoptada en la **XI Reunión Ministerial entre la UE y el Grupo de Río**, que tuvo lugar en Vouliagmeni en **marzo de 2003**. En aquella ocasión, uno de los temas principales de los debates fue “*Cohesión social y gobernanza democrática en un nuevo entorno económico*”.

En Vouliagmeni, el entonces Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten - en el cargo desde el 1999 hasta el 2004 -, propuso centrar los objetivos de la relación birregional en el tema fundamental de la superación de las desigualdades en el continente latinoamericano, considerando que el desarrollo sustentable pasaba por enfrentar el desafío urgente de la pobreza, la desigualdad y la justicia social. “Permítaseme comenzar expresando mi esperanza de que lleguemos a la conclusión de que, al igual que la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, una base macroeconómica sólida y la integración regional y multilateral

¹⁰⁹ SALAFRANCA, José Ignacio (2005), “Las relaciones UE-ALC: Hacer de la Cumbre de Viena un éxito” en CELARE (2005), óp. cit., pg.45-46.

¹¹⁰ FRERES, Christian (2004), “¿De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectivas de la cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N°189, pg. 121-122.

se han convertido en elementos permanentes de nuestra asociación estratégica, ahora *debemos añadir a esta lista la cohesión social* y trabajar por ella con la misma determinación que hemos demostrado en los otros ámbitos. La cohesión social es el interés común que, a mi juicio, debe ser el tema central que añadamos a nuestra asociación estratégica en la Cumbre Unión Europea/Latinoamérica y Caribe, que tendrá lugar en México durante el primer semestre del año 2004”¹¹¹. La idea fue acogida favorablemente por los líderes de ambas regiones

En concreto, Patten delineó **tres motivos** para dar prioridad a la cohesión social: *moralmente*, porque la exclusión y la miseria son contrarias a la dignidad humana y los derechos más básicos; *económicamente*, porque varios estudios demuestran cómo la desigualdad supone un freno para el crecimiento y el desarrollo; y *políticamente*, porque las desigualdades y la exclusión debilitan a la democracia y contribuyen a la falta de seguridad y estabilidad¹¹².

Otro momento importante para la cohesión social, fue la **Reunión Ministerial UE-Grupo de Río** que se celebró en **junio de 2005**. Los ministros ahí reunidos, 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 ministerial, ya que consideraron que las mismas contribuían al incremento de la cohesión social, y en particular de la inclusión social¹¹³.

Capítulo 2

Hitos del diálogo sectorial en materia

La cooperación UE-ALC en materia de cohesión social no se realiza únicamente a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, sino que también se generan importantes avances en el diálogo a nivel de expertos o funcionarios públicos. Este mecanismo es definido como “diálogo sectorial”.

Con el fin de ofrecer un panorama sobre esta tipología de diálogo que nos sea útil para una mayor comprensión de las estrategias de cooperación, mencionamos exclusivamente las instancias más relevantes.

¹¹¹ Discurso del Comisario Patten, citado por GUDIÑO, Florencio (2008), *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*, Oficina de Coordinación EUROsocial/FIIAPP, Madrid, pg.16.

¹¹² FRERES / SANAHUJA (2006a), óp. cit., pg.38.

¹¹³ Unión Europea (2005), Declaración de la XII Reunión Ministerial entre el Grupo de Río y la Unión Europea, adoptada el 27 de mayo de 2005, Luxemburgo.

Los Seminarios y los grupos de trabajo

Meses después de la Reunión Ministerial UE-Grupo de Río de 2003, se efectuó en **Bruselas**, el 5 y 6 de junio del mismo año, un **Seminario conjunto entre la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo** con título: “*Social Cohesion in the EU-Latin America / Caribbean strategic partnership*”¹¹⁴.

Este compromiso entre la UE y el Banco Interamericano de Desarrollo tuvo su primer antecedente en la II Cumbre UE-ALC (Madrid, 2002), cuando ambas instituciones suscribieron un protocolo para colaborar con América Latina y el Caribe¹¹⁵. Desde entonces, la Comisión -el máximo donante de ayuda internacional a la región- y el BID -el mayor prestatario- apuntan a lograr efectos sinérgicos en favor de la cohesión social a través de *tres áreas fundamentales*: las *políticas fiscales*, la *promoción de la igualdad social y del acceso a servicios sociales*, y la *inclusión social* como parte fundamental del desarrollo.

Esta iniciativa sentó las bases para la realización de un **breve encuentro entre la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional**, en mayo de 2005. Los representantes de estos organismos internacionales coincidieron acerca de la necesidad de aumentar la cohesión social en América Latina, y cada organización habló de iniciativas concretas que estaban en marcha. Fue a partir de este encuentro que se **constituyó un grupo de trabajo** para dar seguimiento al trabajo conjunto¹¹⁶.

Activo desde el 8 de mayo de 2006, el **Grupo** creado entre las cuatro instituciones se reúne **dos veces por año** para intercambiar conocimientos, con el objetivo de identificar experiencias promisorias en el área de cohesión social, realizar análisis y estadísticas y definir metodologías. Su propósito es *mejorar la participación y la coordinación de las instituciones financieras internacionales* en este ámbito.

Poco se conoce sobre esta coordinación¹¹⁷, pero en base a la amarga experiencia con las políticas “Bretton Woods” en América Latina, preocupa el carácter de las recetas que puedan

¹¹⁴ Información extraída del SITIO OFICIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA, sección “*Cohesión Social*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/la/sc/sc_es/04_analysis_es.htm

¹¹⁵ Comisión Europea (2002b), *Memorándum de entendimiento entre la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo*, Bruselas, 16 de mayo.

¹¹⁶ Información extraída del SITIO OFICIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA, sección “*Cohesión Social*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/la/sc/sc_es/04_analysis_es.htm

¹¹⁷ El único documento de acceso público que pudimos conseguir en internet es el *brief* de una reunión del Grupo en julio de 2008 que tuvo lugar en Bruselas. En el mismo se explicitan los aportes que hizo cada organización. El Banco Mundial hizo referencia al rol de las políticas sociales como mecanismo de construcción de ciudadanía, al vínculo entre poblaciones vulnerables y cambio climático, y a la importancia de una mayor consideración política sobre los impactos sociales de la pobreza. El FMI remarcó la necesidad de un entorno macro-financiero estable para lograr la cohesión social y hizo algunas propuestas que incluyen entre otras cosas la asistencia técnica a los gobiernos latinoamericanos. Además subrayó la importancia de la creación de medidas de largo y corto plazo para hacer frente al impacto que la crisis de los alimentos y del petróleo tienen sobre la reducción de la pobreza y el logro de un mayor grado de cohesión social, anunciando una serie de medidas al respecto. El BID hizo mención de sus investigaciones sobre reformas en el sector de las migraciones y el trabajo, y acordó con el FMI sobre la importancia de otorgar la crisis alimentaria y petrolera. Comisión Europea (2008c), *Working group on social cohesion, Summary of the Meeting*, Bruselas, 1 de Julio.

salir de este Grupo. Cabe recordar, además, que la cohesión social, al igual que las ideas de igualdad y de justicia a las que está estrechamente vinculada, ha sido un objetivo ajeno a la perspectiva de los organismos que parcialmente norman las relaciones económicas internacionales. Se trata, sin duda, de una unión simbólicamente importante, pero hace falta comprometer más firmemente a estas instituciones financieras a hacer el esfuerzo de enraizar este concepto en su trabajo.

En septiembre de 2008, la **Comisión Europea** y el **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD) lanzaron la **Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina**, llamada “NACSAL”, con el fin de enfrentar juntos los desafíos a la cohesión social en la región y definir una nueva agenda de políticas públicas. Esta iniciativa forma parte del seguimiento de los objetivos establecidos durante la Cumbre de Lima y fue creada por una serie de investigadores latinoamericanos para impulsar los debates y las investigaciones científicas, y para **apoyar técnicamente a los políticos** en la confección de estrategias nacionales de cohesión social y en la toma de decisiones políticas¹¹⁸.

Las distintas colaboraciones que hemos mencionado entre la Comisión Europea y otros organismos internacionales muestran la *voluntad europea de impulsar una aproximación a la cohesión social en todos los ámbitos*, consolidando el modelo multilateral.

Los Foros de Alto Nivel

Estos encuentros son básicamente escenarios para la **presentación de experiencias** sobre la implementación de políticas para la cohesión social entre representantes de gobiernos de América Latina y la UE. El objetivo de este diálogo es el de promover **aprendizajes compartidos**, proporcionando un marco para la discusión de políticas y el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Su enfoque plantea la *necesidad de un proceso de construcción de consensos y de cooperación entre los gobiernos, las empresas - socialmente responsables -, y los actores sociales*.

En **marzo de 2006** se realizó en **Bruselas** un **seminario “piloto”** al que asistieron más de 30 ministros de ambas regiones y 200 representantes de gobiernos, sociedad civil, negocios, sindicatos, organizaciones internacionales y universidades. Los participantes compartieron su interés por mejorar las condiciones de vida de todas las personas y grupos, consolidando la gobernanza democrática y logrando un desarrollo sostenible junto a una mayor justicia social. La premisa básica era asegurar que el crecimiento económico condujera a la creación de empleo de calidad y mayor justicia social¹¹⁹. Fue sobre la base de esta experiencia, que en la **Cumbre de Viena** se decidió institucionalizar estos foros, estableciendo su celebración de manera bianual y *en preparación de las Cumbres*.

¹¹⁸ EUROPAID (2008), *A renewed commitment to Social Cohesion in Latin America*, Comisión Europea, Bruselas.

¹¹⁹ ALEMANY, Cecilia (2007), “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”, en FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pg.52

El primero de estos foros, preparatorio de la Cumbre de Lima, fue realizado en **Santiago de Chile** en **septiembre de 2007**. El Foro identificó una serie de áreas donde a través de la Asociación Estratégica UE-ALC se pueden desarrollar estrategias integradas para fomentar la inclusión social. Las conclusiones y recomendaciones del Foro destacan “la voluntad de los países de ambas regiones de *construir sociedades más justas*, favoreciendo la *inversión social*, basada en el desarrollo de las capacidades humanas a través del acceso a la educación de calidad a todos los niveles, promocionando empleos decentes, asegurando el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, la igualdad de oportunidades, especialmente para los más pobres, y respetando al mismo tiempo los principios de solidaridad e igualdad que garanticen la protección y acceso de toda la población a los servicios básicos, incluyendo la Salud y la Seguridad Social”¹²⁰.

El último Foro celebrado, hasta el momento de redacción de la presente tesis, ha tenido lugar en **Lima** el pasado mes de **febrero** del corriente año (**2010**), en preparación de la Cumbre de Madrid¹²¹. El título del mismo ha sido: “***Preparing the youth for the labour markets of the future: new skills for new jobs***”. El tema central del encuentro fue la problemática de la incorporación de los jóvenes en el mercado laboral. Los participantes en el Foro social recomendaron que la Cumbre de Madrid 2010 impulse a los poderes públicos y a los actores sociales a concentrarse en dos prioridades principales: estimular la inserción laboral de los trabajadores jóvenes en trabajos decentes; y asegurar que los sistemas de educación y de formación profesional ofrezcan a los jóvenes unas competencias adecuadas a las necesidades del mercado de trabajo.

Vemos que, si bien la temática es de suma relevancia, *no coincide con los temas que se identificaron para tratar en la próxima Cumbre* así que no se garantiza que efectivamente se le pueda destinar el espacio de debate necesario.

Este último argumento es una demostración más de la *necesidad de mejorar la coherencia entre los distintos tipos y niveles de diálogo*. Aunque el diálogo sectorial permita un acercamiento más profundo sobre la temática, para que pueda ser realmente útil y aportar al diálogo político de más alto nivel, así como servir de base para la identificación de estrategias de cooperación, deberá sumar fuerzas hacia el mismo sentido y no desviarse.

¹²⁰ Comisión Europea (2007b), *European Union - Latin American and Caribbean forum on social cohesion, Conclusions and Recommendations*, Santiago de Chile, 25 de septiembre, pg.1-2. Se puede acceder a los documentos del Foro consultando el SITIO OFICIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA CUMBRE DE MADRID, sección “Eventos – EU/LAC FORUM ON SOCIAL COHESION, SANTIAGO DE CHILE” [consultado on line en marzo 2010]. Disponible en:

http://ec.europa.eu/external_relations/lac/events/sc/index_en.htm

¹²¹ Se puede acceder a los documentos del Foro consultando el SITIO OFICIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA CUMBRE DE MADRID, sección “Eventos – EU/LAC FORUM ON SOCIAL COHESION, LIMA” [consultado on line en marzo 2010]. Disponible en:

PARTE II - EL SUPERÁVIT SEMANTICO DE LA COHESIÓN SOCIAL:

Desde los orígenes sociológicos a las concepciones europea y latinoamericana y sus contextos de aplicación

La cohesión social es ***“la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos”***¹²²

Consejo de Europa

La cohesión social es ***“la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.”***¹²³

Comisión Económica para América Latina

“La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social”,

si bien ***“No hay respuestas únicas para alcanzar ese objetivo”***¹²⁴

Comisión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo

La cohesión social es ***“el grado de interdependencia entre los miembros de una sociedad, basada en la identidad común, la solidaridad y confianza. Se funda en el desarrollo de una comunidad de valores compartidos, de metas y objetivos comunes bajo una situación de igualdad de oportunidades, y basadas en la reciprocidad”***¹²⁵

Banco Mundial

http://ec.europa.eu/external_relations/lac/madrid2010/events/social_cohesion/index_en.htm

¹²² Consejo de Europa (2005), *Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide*, Council of Europe Publishing.

¹²³ CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007, pg.16.

¹²⁴ Comisión Europea / BID (2006), *High Level Conference: Promoting Social Cohesion: The European Union –Latin American and Caribbean Experience*, Bruselas, 27-28 de marzo de 2006.

¹²⁵ Definición del Banco Mundial citada por IRÁRRAZABAL, Andrés Palma (2008), *Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social*, Oficina de Coordinación EUROsociAL, Madrid, pg. 12.

Introducción

La gran mayoría de los actores –sean académicos, políticos o funcionarios—**utilizan el concepto sin definir claramente a qué se refieren**, dando por sentado que el lector o oyente lo entiende desde su propia perspectiva. Este problema, elevado al nivel de las relaciones UE – América Latina, hace que al hablar de cohesión social actores de las dos regiones puedan referirse a problemáticas distintas que requieren respuestas diferentes¹²⁶.

Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia los distintos actores acuerdan en la identificación de la cohesión social como un proyecto orientado a generar las condiciones institucionales que se requieren para lograr la igualdad de derechos y oportunidades, especialmente de los sectores de la población que han sido excluidos tradicionalmente del acceso a los recursos colectivos.

Así podemos encontrar múltiples aproximaciones parciales al concepto que puede ser usado como sinónimo de políticas sociales, de lucha contra la pobreza y la desigualdad, e incluso, con menos frecuencia, de diálogo y pactos sociales.

*De este **carácter difuso y polisémico** de la noción, se deriva la necesidad de un rápido y arbitrario recuento de sus orígenes, sus aplicaciones y sus implicancias.*

Las cuestiones que nos plantearemos en esta segunda parte serán las siguientes:

1. ¿Existe una única matriz sociológica de la cohesión social?
2. ¿Cuál es el sentido del concepto de “cohesión social” en su aplicación en los Estados miembros de la UE y en el ámbito comunitario? ¿Cuáles son sus limitaciones actuales?
3. ¿Existe una concepción latinoamericana de la cohesión social? ¿Cuáles son las formas de cohesión social que se han dado y que están vigentes actualmente en los países de América Latina? Y por último ¿qué implicancias políticas asume la adopción del término en América Latina?

Veamos a continuación algunas nociones teóricas que nos ayudarán a encontrar las respuestas a estos subinterrogantes, plasmadas en el epílogo parcial.

Capítulo 1

El devenir del Concepto en la tradición sociológica europea y norteamericana

Podemos afirmar, sin riesgo a equivocarnos, que el tema de la cohesión social está de cierta forma presente en toda teoría social que se cuestione sobre el orden social y los elementos que hacen que los individuos permanezcan unidos en sociedades más o menos estables.

En la **sociología clásica europea**, la cohesión social se refería en sus inicios a las **percepciones de pertenencia**. La noción, por lo general se asociaba a la *idea de “comunidad”*. Se entendía por cohesión social: la unidad social que permitía que las personas estuvieran vinculadas por valores comunes y por la lealtad entre ellas, que resultaba incondicional¹²⁷. Esta mirada estaba vinculada a la subjetividad de las personas que acudían a un imaginario colectivo compartido para poder interrelacionarse en una sociedad. Sin embargo, estas formas de relación eran posibles en las comunidades más primarias y directas.

Uno de los primeros científicos sociales que analizó la cohesión social en el contexto de la modernización inducida por el proceso de industrialización fue **Durkheim**. El autor sostenía que anteriormente a la división social del trabajo, la vinculación de los individuos era mayor y se basaba en lo que él denominó, la **“solidaridad mecánica”**. Mientras que, en las sociedades modernas, las tecnologías avanzadas y la gran división del trabajo hacían que los individuos dependieran más el uno del otro para satisfacer sus necesidades básicas. En este nuevo contexto de relaciones sociales más complejas, lo que proporcionaba una unión social era una conciencia colectiva conformada por valores y visiones comunes: la **“solidaridad orgánica”**. Podemos enmarcar esta aproximación en la corriente teórica **institucionalista** ya que, para solucionar los problemas de solidaridad e inclusión social, preveía la construcción de un marco normativo¹²⁸.

El **funcionalismo norteamericano** absorbió la visión de Durkheim y la fusionó con las visiones liberales y tocquevilianas sobre el potencial asociativo de la democracia y la libertad individual. En este proceso, la cohesión social terminó siendo un resultado de **formas privadas de interacción** en las que cada individuo soberano desarrollaba acciones de asociativismo racionales y contractuales orientadas a aumentar la utilidad individual, es decir, a mejorar su posición en la sociedad. La integración social se volvió un hecho privado y básicamente subjetivo. La función de la cohesión social se convirtió en dotar al mercado de una comunidad moral basada en la libertad individual máxima.

¹²⁶ FRERES / SANAHUJA (2006), *óp. cit.*, pg. 30.

¹²⁷ TOENNIES, Ferdinand (1980), *Comunidad y asociación*, Península Ediciones, Barcelona, citado por BALLÓN, Eduardo (2008), “La Cohesión Social desde América Latina y el Caribe” en ALOP, *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y Unión Europea? Cohesión Social y Acuerdos de Asociación*, México, pg. 12.

¹²⁸ DURKHEIM, Émile (1967), *La división del trabajo social*, Schapire, Buenos Aires [original de 1893].

Tras el triunfo del neoliberalismo y del llamado “**Consenso de Washington**”, este discurso se volvió más dominante. Se definió como central para la cohesión social el funcionamiento de *un mercado que se regulara solo*, que está en la base de la sociedad y que es capaz de generar la mayor riqueza posible, garantizando simultáneamente la mayor libertad individual.

Por esa vía se afirmó la **matriz histórica norteamericana de la cohesión social**. Así, la concepción norteamericana de cohesión social sigue siendo en la actualidad la de un *algo “natural”* que surge automáticamente de un Estado cuya función básica es garantizar la propiedad privada y promover la libertad y la ética individuales de una sociedad civil autónoma, articulada por la mano “invisible” del mercado¹²⁹.

Mientras tanto, en el **caso europeo**, marcado poderosamente por una **tradición solidarista e institucionalista**, se insistía en la promesa básica de la igualdad, por lo que *la función del Estado era garantizar la cohesión social*, asegurando que una nación siguiera siendo un conjunto de grupos y sujetos que se mantenían unidos por razones de interdependencia. Desarrollada a partir de esta concepción, la **matriz histórica europea** entiende a la cohesión social como una construcción que se renueva, basada en *una cultura de derechos sociales*. La cohesión social supone el acceso asegurado a los distintos servicios y recursos que provee el Estado a los ciudadanos por igual¹³⁰.

En consecuencia, se trata de dos miradas muy distintas a la misma noción, a pesar de las “raíces” compartidas. En los Estados Unidos lo que prevalece es el mito de la creación de una sociedad nueva, basada en hombres iguales, libres e independientes, que tienen ante sí un territorio extenso, rico e inexplorado, donde la cohesión social reposa naturalmente en la sociedad civil, el mercado y las asociaciones, con un Estado que cumple con velar por el orden y con aplicar las decisiones de la comunidad. El mercado es el principal mecanismo de distribución del bienestar y el reconocimiento, sobre la base de la promesa de movilidad social vinculada al mérito y al esfuerzo en un contexto de igualdad de oportunidades altamente idealizado - el “**sueño americano**”. En esta visión, la cohesión social es altamente probable. Por el contrario, en Europa la cohesión social no está dentro de lo natural ni de lo probable: prueba de ello es que se ha fracturado numerosamente en su historia, sea mediante guerras, revoluciones o genocidios. La cohesión, por ende, se crea políticamente mediante la sanción legal de derechos que el Estado tiene la obligación de asegurar, independientemente de cualquier vínculo natural o tradicional. **El presupuesto de la modernidad europea es, pues, que la cohesión social sólo se vuelve probable a través del Estado**¹³¹.

¹²⁹ BALLÓN (2008), óp. cit. , pg. 13-14. Para mayor bibliografía léase también: CEPAL, *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, 2007, pg. 19-20.

¹³⁰ TIRONI, Eugenio (2007), *La cohesión social o el retorno de Europa en América Latina. Comentario al texto de Ernesto Ottone “Bienestar y estar bien”*, Barcelona, pg. 2.

Capítulo 2

La cohesión social en el discurso comunitario

La cohesión social europea se basa hoy en dos pilares fundamentales que serán nuestro objeto de análisis: por un lado, se refleja en un amplio espectro de derechos económicos y sociales estructurados a nivel estatal, cuya expresión más completa es el “**Estado de Bienestar**” en sus distintas variables; por otro, en los mecanismos de redistribución a favor de los países y grupos sociales más desaventajados a través de la llamada “**Política de Cohesión**”. Sin embargo, cabe señalar que la Política de Cohesión no es el único instrumento que garantiza la cohesión a nivel comunitario. De hecho, la Unión trata promover y explotar sinergias y encadenamientos positivos (*spill overs*) entre las distintas políticas comunitarias, en áreas estratégicas para la cohesión. Así, la Política de Cohesión actúa en consonancia con otras políticas comunitarias tales la *política de transporte, de medio ambiente y de sostenibilidad, de investigación y desarrollo tecnológico (I+D), y la Política Agrícola Común (PAC)*, que es, en muchos aspectos, una política de rentas que trata de mantener ciertos equilibrios entre el campo y la ciudad¹³².

En definitiva, el modelo europeo de cohesión social se basa en derechos, programas y estándares universales que tienen al Estado como pilar fundamental y a la UE como su promotora a nivel regional.

I. El “*modelo social europeo*”

El Estado de Bienestar cabe ser caracterizado como “un estado en el cual el poder organizado se utiliza deliberadamente - mediante la administración y la política - en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado”¹³³.

El Estado de Bienestar se concibe tras la Segunda Guerra Mundial en los países europeos y se desarrolla esencialmente a través de **tres grandes modelos**: anglosajón, continental y escandinavo. Sin querer profundizar sobre las diferencias, señalamos tres *características en común* que hacen a la noción más general de “Estado de Bienestar”: 1) garantiza a sus ciudadanos una “renta mínima” al margen del valor de mercado de su trabajo o propiedades; 2) minimiza la inseguridad apoyando a los ciudadanos y sus familias frente a ciertas contingencias sociales tales la enfermedad, el desempleo o la vejez; y 3) hace provisión de un “conjunto de servicios pactados”, a los cuales tienen igual derecho todos los ciudadanos sin distinción de

¹³¹ SORJ, Bernardo / TIRONI, Eugenio (2007), “Cohesión Social en América Latina. Un marco de investigación” en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N° 1, pg. 109-110.

¹³² SANAHUJA, José Antonio (2007c), “Cohesión Social: la experiencia de la UE y las enseñanzas para América Latina”, en *Revista Quorum*, Alcalá de Henares, N°18, pg.55.

¹³³ BRIGGS, A. (2000), *The welfare state in historical perspective*, en PIERSON C. / CASTLES F. (eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge Polity Press, pg. 18, citado por MORENO, Luis (2004), *Reforma y restructuración del Estado de Bienestar en la Unión Europea*, ponencia presentada en el *II Seminario Internacional de Política Social “Propuestas alternativas al Neoliberalismo”* (27- 29 de octubre de 2004, Brasilia), pg. 3.

estatus o clase¹³⁴. A lo largo de las décadas, el Estado de Bienestar ha evolucionado incorporando las nociones de “solidaridad” e “igualdad” y apuntando siempre más a la construcción de ciudadanía en el marco de un régimen democrático.

La Comisión Europea admite la variedad de modelos en su interior al afirmar 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”¹³⁵.

No obstante, la Comisión considera que los Estados miembros manifiestan algunos rasgos similares que nos permiten hablar de un “**modelo social europeo**”. Estas características compartidas a nivel europeo son:

- Los **valores comunes** sobre los cuales se basan las distintas políticas económicas y sociales nacionales. Estos valores son la solidaridad y la cohesión, la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier forma de discriminación, unas normas adecuadas en materia de salud y seguridad en el trabajo, el acceso de todos a la educación y la atención sanitaria, la calidad de vida y un empleo de calidad, el desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil. Los mismos se recogen en los Tratados de la Unión Europea y en la acción y la legislación de ésta, así como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales. Estos valores comunes hacen que los países miembros hayan optado por una “**economía social de mercado**”, en el sentido de que tratan combinar el crecimiento económico y la competitividad a nivel internacional con sistemas de protección y justicia social.
- El **destacado papel del sector público** en materia de prestación de servicios de interés general de elevada calidad conforme al objetivo perseguido, por la Unión en su conjunto, de garantizar el desarrollo económico y social. Este fuerte papel del Estado, hace que los ciudadanos europeos tengan mayores expectativas con respecto al Estado que los ciudadanos asiáticos y americanos.
- Los sistemas nacionales se fundamentan en una “**dimensión europea**” al ser reforzados por las políticas desarrolladas a escala europea, cuales, por ejemplo, la estabilidad que ofrece la política macroeconómica, el dinamismo creado por el mercado interior, la Agenda Social europea y la cohesión potenciada por los Fondos Estructurales de la Unión Europea.
- La **tradición de diálogo social y cooperación** sólidamente arraigada entre los gobiernos, la industria y los sindicatos. Aunque los mecanismos concretos de funcionamiento varían notablemente de un Estado miembro a otro, esta tradición se refleja a escala europea en los Tratados de la Unión Europea y, por ejemplo, en las cumbres sociales tripartitas que se celebran periódicamente¹³⁶.

¹³⁴ Ibídem, pg.4.

¹³⁵ Comisión Europea (2005a), óp. cit., pg. 4.

¹³⁶ Ibídem, pg. 4-5.

A partir de la identificación de estos aspectos en común, la **cohesión social** se sitúa a la base del “modelo social europeo”. De ahí que la definición europea más difusa de cohesión social es *“la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de objetivos comunes bajo medios democráticos”*¹³⁷. Así, la cohesión social, deberá alcanzarse, en el marco del modelo social europeo, a través de la intervención estatal directa y con la participación de la sociedad civil. El enunciado implica una visión conflictiva de la sociedad, por lo que invita a la implementación de modalidades democráticas - o de dialogo - para enfrentar las presiones y resolver los conflictos, en pos del logro de objetivos compartidos. En la visión del Consejo de Europa, ninguna sociedad es completamente cohesionada, y por tanto, la cohesión social es más bien **un ideal** que una meta a ser alcanzada¹³⁸.

Ahora bien, el modelo social europeo ha experimentado, a lo largo de las décadas, varios desafíos que han cuestionado su existencia y han puesto a los Estados en la dificultad de poder mantenerlo a través de sus propios recursos. Los desafíos han estado vinculados en un primer momento a las reformas de ajuste requeridas por el proceso de integración de la Unión y sucesivamente a las dinámicas de la globalización. La Unión Europea ha tratado de responder a esta necesidad, complementando las políticas nacionales con la **Política de Cohesión** a nivel regional.

II. La Política de Cohesión europea

La **Política de Cohesión - o Política Regional** - constituye la estrategia de la Unión Europea para fomentar y apoyar el “desarrollo armonioso” del conjunto de sus países y regiones. De hecho, por mucho que la Unión Europea sea una de las zonas más ricas del mundo, hay entre sus regiones grandes disparidades internas de renta y oportunidades. Así, la Política Regional tiene el objetivo de **fortalecer la “cohesión económica, social y territorial”**. *En este ámbito, la cohesión está vinculada al desarrollo equilibrado del territorio comunitario, a la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y a la verdadera igualdad de oportunidades entre las personas.*

La Política de Cohesión se concibe como **expresión de la solidaridad** entre los Estados miembros, las regiones y los ciudadanos de la Unión Europea ya que transfiere recursos financieros de las regiones más ricas a las más pobres. Esta política se basa en el principio de que, reducir las diferencias de renta y riqueza entre las regiones, beneficia a todos¹³⁹.

En sus inicios, la Política de Cohesión estaba orientada a la **convergencia estructural** entre países y regiones para apoyar el proceso de integración de la UE. Sin embargo, nunca fue vista exclusivamente como una mera política compensatoria de los costes de ajustes en los

¹³⁷ Consejo de Europa (2005).

¹³⁸ CEPAL (2007a), óp. cit., pg. 15-16.

¹³⁹ Información extraída del PORTAL DE LA UNIÓN EUROPEA, sección “Política Regional”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://europa.eu/pol/reg/index_es.htm

territorios y los grupos sociales “perdedores” de la integración. El **Tratado de Maastricht** definió a la cohesión tanto como *objetivo y finalidad per se* de la acción comunitaria, cuanto como *medio* para promover el desarrollo “armonioso”, “equilibrado” y “sostenible” de la UE. La Política Regional se convirtió, junto con la Unión Económica y Monetaria y el Mercado Único, en *uno de los tres pilares de la integración europea*, constituyendo la segunda partida presupuestaria más importante de la Unión Europea¹⁴⁰.

A principios del siglo, esta política amplió sus ámbitos de acción a los nuevos retos sociales y de competitividad a nivel global. Como veremos, para el período 2007-2013, la cohesión económica y social se concentrará más en los principales problemas de desarrollo en materia de **crecimiento económico y empleo**. Asimismo, las intervenciones estructurales continúan siendo necesarias en la actualidad en aquellas zonas geográficas que se enfrentan a dificultades estructurales específicas - zonas industriales en proceso de reconversión, zonas urbanas, rurales o dependientes de la pesca, zonas con serias desventajas naturales o demográficas.

Las etapas y reformas de la Política de Cohesión

En el ámbito europeo, la cohesión tiene sus orígenes en el **Tratado de Roma** (1957), cuyo preámbulo hace referencia a la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones. Sin embargo, la cohesión se transforma en el objetivo de una verdadera política regional con el **Acta Única Europea de 1986**, casi treinta años después de haberse constituido la Comunidad Económica Europea (CEE)¹⁴¹.

Esta política se origina sobre la base de dos experiencias previas: el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional** (FEDER), activo desde 1975, cuyo objetivo era garantizar que todas las regiones tuvieran iguales oportunidades para alcanzar el desarrollo a través de la concesión de ayudas para la *construcción de infraestructuras* y la realización de *inversiones productivas*; y el **Fondo Social Europeo**, instaurado en 1958 para financiar *actividades de formación y favorecer la inserción profesional* de los desempleados y de los sectores más desfavorecidos de la población¹⁴².

Para explicar la tardía aparición y desarrollo de la Política de Cohesión hace falta considerar el ciclo de expansión y declive económico de la posguerra. En los **años 50’ y 60’**, la CEE optó por un modelo de integración que pretendía obtener mejoras de eficiencia mediante la **liberalización comercial**. El fuerte crecimiento económico de ese periodo hizo que no fuera necesario prever mecanismos comunes para atenuar los costes del ajuste causados por la apertura y la reestructuración productiva. Por el contrario, estos costes estaban asumidos a

¹⁴⁰ SANAHUJA (2007c), óp. cit., pg. 53.

¹⁴¹ GARRIDO YSERTE, Rubén / MANCHA NAVARRO, Tomás / CUADRADO ROURA, Juan R. (2007) “La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo” en *Investigaciones Regionales*, Alcalá de Henares, N°010, pg. 242.

¹⁴² Información extraída del PORTAL DE LA UNIÓN EUROPEA, sección “Glosario Europeo - Fondos Estructurales y de Cohesión”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm

nivel local por los gobiernos nacionales a través de *políticas de corte keynesiano*. En los **años 70'** se abrió una etapa de deterioro económico, con desequilibrios fiscales, menor crecimiento, caída de la competitividad, desempleo e inflación, a la que la UE decidió hacer frente con una **reestructuración económica de tipo neoliberal**, basada en la desregulación de los mercados y la estabilización macroeconómica a escala europea. El resultado fue el programa para establecer el **Mercado Único y la Unión Monetaria**, que se desarrolló de 1986 a 1999. Así, en 1988, con la voluntad de dotar a los Estados de recursos que les permitieran amortiguar los efectos negativos que tendría sobre la cohesión el establecimiento del *Mercado Único*, la entonces **Comisión Delors** planteó una reforma de los fondos estructurales, conocida como “**paquete Delors I**”. Este paquete financiero rigió *desde 1988 hasta 1993* con una dotación económica correspondiente al 0,27% del PIB de la CE¹⁴³.

En 1992, terminada la creación del Mercado Único, el Tratado de Maastricht dio inicio al proceso de convergencia para la *Unión Monetaria* y la Comisión propuso un nuevo incremento de la dotación de los fondos estructurales. De nuevo una mayor integración económica exigía un mayor esfuerzo para reducir los posibles efectos negativos sobre los países y las regiones europeas. En 1994 se activó el “**paquete Delors II**” cuyas novedades principales fueron la creación del **Fondo de Cohesión** y la implementación de nuevos *mecanismos de evaluación* de la Política Regional de Cohesión. El Fondo de Cohesión se implementó para financiar proyectos de *infraestructuras* relacionados con el *medio ambiente* y el *transporte* en aquellos países cuyo PIB medio per cápita fuese inferior al 90% de la media comunitaria. *Desde el 1994 y hasta el 1999*, se destinó a la cohesión un total de 208.000 millones de euros, correspondiente al 0,46% del PIB de la UE¹⁴⁴.

Además de las necesidades reales, el fuerte aumento de los recursos se debió a las *negociaciones intergubernamentales* de los países de menor desarrollo o “países de la cohesión” - España, Grecia, Irlanda y Portugal. En cualquier caso, hay que recordar que los beneficios de la Política de Cohesión se distribuyen de manera equitativa entre los países. Casi todos los Estados miembros, incluso aquellos de mayor desarrollo relativo tienen regiones relativamente más pobres, por lo que son destinatarios de los fondos de cohesión, aunque en conjunto sean contribuyentes netos.

Para valorar ese ciclo de mayor esfuerzo financiero a favor de la cohesión, hay **que preguntarse por sus efectos como “motor” de convergencia estructural**. Atendiendo al indicador habitual - la renta per cápita anual promedio de los Estados miembros y de las regiones -, 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%; en España, del 74 al 84%; en Portugal, del 59 al 74% y en Grecia, del 60 al 68%. No obstante, existen profundos desacuerdos respecto a las causas. Si por un lado se resalta el papel de las transferencias de la Política de Cohesión, por otro lado, las

¹⁴³ SANAHUJA (2007c), óp. cit., pg. 53-54.

visiones liberales insisten en las ganancias de eficiencia generadas por el ingreso al mercado interior europeo y las políticas de apertura económica. Un factor que sin duda es importante considerar es que los **esfuerzos nacionales** fueron complementarios a los fondos de cohesión. Por ejemplo, en España, entre 1975 y 1999, el incremento de la presión fiscal pasó del 18% al 36%. Si la contribución de la UE puede ser puesta en análisis, lo que hay que reconocer es que la gestión de los fondos de cohesión ha estimulado la mejora de las instituciones y la eficacia de las políticas públicas. Estos fondos no son transferencias incondicionales, sino que comportan una **condicionalidad estricta**, en términos de la viabilidad de las acciones, la capacidad de las instituciones, el control del gasto, la cofinanciación nacional, la gestión por resultados y el marco macroeconómico¹⁴⁵.

Con respecto a los dos “paquetes Delors”, Hooghe señala que las propuestas no eran sólo un reflejo de lógicas funcionales al proceso de integración europea, sino también la **resultante política de la pugna entre distintas opciones ideológicas** presentes en el Consejo. Por un lado estaba la *visión neoliberal o “anglosajona”* de la integración europea, por la que abogó el Reino Unido y determinados grupos empresariales. Por el otro, la opción a favor de un *“capitalismo regulado” —proyección a escala europea del “modelo renano” o de la concepción de la “economía social de mercado”*, impulsada por la Comisión Europea, el eje franco-alemán, y otros Estados miembros, entre los cuales, los países de la cohesión. La Política de Cohesión fue influenciada principalmente por el modelo renano; sin embargo, esta confrontación continua entre las dos opciones ideológicas, hizo que la misma no haya respondido a un modelo tan integrado ni tan coherente como a veces se ha dicho¹⁴⁶.

El desafío de la **tercera reforma** de los fondos fue la *ampliación de la UE a los países del Este*. En 1997, la Comisión Europea aprobó una Comunicación intitulada **“Agenda 2000. Por una Unión más fuerte, más amplia”**. En la misma, la Comisión advertía sobre la necesidad de reformar las políticas de la Unión contemplando el reto económico y financiero que suponía la ampliación: los países candidatos a la adhesión estaban en una situación económica de importante atraso relativo y además disponían de limitadas capacidades para contribuir al presupuesto comunitario¹⁴⁷.

Sin embargo, la Política de Cohesión adoptada en 1999 para el periodo 2000-2006, no cumplió con las expectativas que había generado en los países candidatos y mantuvo el esfuerzo financiero del *0,46% del PIB* de la UE. Los cambios se orientaron esencialmente hacia la mayor *concentración geográfica* de los fondos, la *simplificación de los métodos operativos* y el *refuerzo de los mecanismos de control y seguimiento*. Con respecto a la concentración

¹⁴⁴ GARRIDO YSERTE / MANCHA NAVARRO / CUADRADO ROURA (2007), óp. cit., 246-247.

¹⁴⁵ SANAHUJA (2007c), óp. cit., pg. 58, 59.

¹⁴⁶ HOOGHE, Liesbet (1998), *EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism*, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, N° 4, pg. 457-477, citado por SANAHUJA, José Antonio (2009b), “La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa”, en CARRILLO FLÓREZ (eds.), *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, BID, La Paz, pg. 70-71.

¹⁴⁷ Comisión Europea (1997), *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, Bruselas, COM(1997) 2000, 13 de julio.

geográfica, los principales beneficiarios fueron los países de la UE-15.

Finalmente, la última reforma hecha hasta la fecha de redacción de la presente tesis, se inscribe en las perspectivas financieras 2007-2013. El debate previo a la adopción de la **Política de Cohesión 2007-2013** se centró nuevamente en los desafíos de la *ampliación de la UE a 27 países*. Se trataba de encontrar la forma para que los miembros de la antigua UE-15 siguieran obteniendo algún tipo de beneficio de la política de Cohesión; que los nuevos países miembros participaran de una forma significativa en los recursos a repartir; y que los países contribuyentes netos pudieran reducir el monto de su aportación¹⁴⁸.

Pese a la necesidad objetiva de más recursos, las negociaciones culminaron con una **reducción del esfuerzo financiero** a favor de la cohesión del 0,46% al 0,31% del PIB de la UE. El total de 380 mil millones de euros destinados a la cohesión, se repartirá entre tres objetivos: 1) el 82% se destinará al **objetivo «Convergencia»** para acelerar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados mejorando las condiciones que favorezcan el crecimiento y el empleo; 2) el 16% irá al **objetivo «Competitividad regional y empleo»** que persigue la anticipación a los cambios económicos y sociales, la promoción de la innovación, el espíritu empresarial, la protección del medioambiente y el desarrollo de mercados laborales que fomenten la integración de las regiones no incluidas en el objetivo «Convergencia»; 2) el 2% se reservará para el **objetivo «Cooperación territorial europea»** con el fin de reforzar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, del desarrollo de las relaciones económicas y de la integración en redes de las pequeñas y medianas empresas (PYME)¹⁴⁹.

En lugar de comprometer un mayor esfuerzo económico, la Política de Cohesión 2007-2013 apostó por introducir algunas **novedades**:

1. *Un enfoque de la programación más estratégico y centrado en las prioridades*

La Comisión se reserva el protagonismo de los elementos estratégicos definiendo las “Orientaciones Generales” de los fondos y los “Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia”. Mientras que la autoridades nacionales y regionales gestionan sus respectivos “Programas Operativos”, previamente aprobados por la Comisión e inscritos en las orientaciones de esta última.

Lo más significativo es que, al ser la Comisión la que define cuales son las prioridades, se garantiza más coherencia con las otras políticas comunitarias. En particular modo, las “Orientaciones Estratégicas de la Comisión” llevan la Política de Cohesión a convertirse en el **instrumento central de la “Agenda renovada de Lisboa”** - profundizaremos sobre el tema en el apartado siguiente.

¹⁴⁸ GARRIDO YSERTE / MANCHA NAVARRO / CUADRADO ROURA (2007), óp. cit., 251.

¹⁴⁹ Información extraída del PORTAL DE LA UNIÓN EUROPEA, sección “Glosario Europeo - Fondos Estructurales y de Cohesión”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm

2. Una mayor concentración temática y presupuestaria

Acorde al “objetivo convergencia”, el 80% de los recursos se destina a las zonas más atrasadas y/o desfavorecidas - concentración presupuestaria.

Mientras, para los países de la UE-15, de mayor desarrollo relativo, la asignación de los recursos se realiza en base a la lógica de la concentración temática. Es decir, que los fondos deberán utilizarse en determinados ámbitos, en línea con las prioridades de la “Agenda renovada de Lisboa”.

3. Una mayor descentralización y simplificación

Las reformas prevén una mayor intervención de los Estados miembros, regiones y ciudades a través del establecimiento de estructuras descentralizadas de cooperación territorial. A su vez, se le asigna a estos actores un mayor grado de responsabilidad en la gestión, control y evaluación de las acciones. La descentralización permite que se tomen más en consideración las especificidades territoriales y que se pueda diferenciar el monto de fondos asignados y el porcentaje de tasas de cofinanciación.

La importante simplificación se refleja en el nuevo método de programación y en la definición de los tres objetivos, entre otros aspectos.

4. La proporcionalidad

En respuesta a las críticas relativas a las dificultades burocráticas de las operaciones de gestión y control, se introdujo esta novedad que prevé que estas operaciones sean más o menos simplificadas según el monto de las inversiones¹⁵⁰.

Es importante subrayar que la reorientación de la Política de Cohesión a metas de empleo y competitividad no se debe a que los objetivos “clásicos” de desarrollo regional y de cohesión territorial hayan perdido vigencia. Al contrario, la ampliación ha hecho aún más relevante la convergencia estructural por las marcadas diferencias entre las regiones. Su explicación se da, en parte, por el hecho de que los fondos de cohesión han manifestado **límites políticos y económicos** a la hora de reducir las disparidades territoriales. A nivel político, el peso que siguen teniendo los originarios “países de la cohesión” en las negociaciones intergubernamentales hizo que los mismos sigan siendo destinatarios importantes de los fondos, aunque los nuevos miembros estén en una situación objetivamente más desaventajada. Además, el ritmo de convergencia de los nuevos Estados miembros no puede acelerarse recurriendo, simplemente, a un aumento de los desembolsos, ya que, algunos de los nuevos Estados miembros, como Polonia, muestran dificultades en la gestión de los fondos por carencias institucionales¹⁵¹.

¹⁵⁰ GARRIDO YSERTE / MANCHA NAVARRO / CUADRADO ROURA (2007), óp. cit., 256-263.

¹⁵¹ SANAHUJA (2007c), óp. cit., pg. 60-61.

La Política de Cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo

Desde finales de los 90', las presiones de la globalización acentuaron las diferencias de crecimiento económico y sociales entre países y regiones a nivel comunitario y nacional, y pusieron en riesgo la competitividad de la UE a nivel global. Entre las principales amenazas introducidas por la globalización, podemos enumerar: la aparición de nuevos gigantes económicos, el desarrollo de los mercados financieros, el acercamiento producido por la tecnología y las comunicaciones, la diferencia de costes laborales a escala mundial, y la mayor demanda de energía¹⁵².

En el **Consejo Europeo de marzo de 2000**, celebrado en Lisboa, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea decidieron lanzar una estrategia con el ambicioso objetivo de conseguir que, en el año 2010, Europa fuera la *"economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenido con más y mejores empleos, y mayor cohesión social"*¹⁵³.

La **Estrategia de Lisboa** pretendía lograr este objetivo a través de: 1) la creación de una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y la I+D; la aceleración del proceso de reformas económicas estructurales a favor de la competitividad y la innovación; la culminación del mercado interior en determinados sectores; 2) la modernización del modelo social europeo por medio de la educación y la lucha contra la exclusión social; 3) el mantenimiento de perspectivas económicas sólidas y expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas¹⁵⁴. Esta estrategia se complementó con la dimensión medioambiental con el *Consejo de Gotemburgo*¹⁵⁵.

Dado que muchas de estas áreas de política afectaban a competencias nacionales, más que a las competencias comunitarias, para asegurar y acompañar este proceso de reformas se introdujo un nuevo método de coordinación, denominado «**Método Abierto de Coordinación**». Este método optaba por acuerdos de tipo intergubernamental y consistía esencialmente en el intercambio de mejores prácticas entre los Estados, la comparación de variadísimos indicadores de situación y tendencia y la elaboración de informes de la Comisión¹⁵⁶.

Ese mismo año, la Comisión Europea propuso una "**Agenda de Política Social**" para el período 2000 – 2005, subrayando el vínculo esencial existente entre el vigor económico de Europa y su modelo social. Esta Agenda se articulaba en torno a una serie de acciones destinadas a reforzar el papel de la política social como factor productivo¹⁵⁷.

¹⁵² Comisión Europea (2005a), óp. cit., pg. 7-10.

¹⁵³ Consejo Europeo (2000), *Conclusiones de la Presidencia*, Lisboa, 23 y 24 de marzo.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Consejo Europeo (2001b), *Conclusiones de la Presidencia*, Gotemburgo, 15 y 16 de junio.

¹⁵⁶ SANAHUJA (2007c), óp. cit., pg. 59.

¹⁵⁷ Comisión Europea (2000b), *Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the*

En el 2004, el Consejo Europeo encargó un informe de evaluación a medio término a un grupo de alto nivel. A través de este estudio, se constató que el crecimiento económico medio de la Unión había sido muy decepcionante y que los ambiciosos objetivos de Lisboa no se podrían alcanzar en 2010 sin un importante cambio de rumbo en la aplicación de la Estrategia. El informe criticaba la agenda de trabajo que consideraba sobrecargada y carente de coordinación y remarcaba la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros¹⁵⁸.

A raíz de estas constataciones y basándose en las consideraciones expuestas por la Comisión¹⁵⁹, en 2005 el Consejo Europeo, reunido en Lisboa, lanzó una **Estrategia de Lisboa renovada** que reorientaba las prioridades en dirección del crecimiento y el empleo. Se consideró que Europa debía *“renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano”*¹⁶⁰.

El método abierto de coordinación fue sustituido por un *dispositivo simplificado* que prevé un ciclo que se renueva cada tres años: la Comisión elabora un *“informe estratégico”* basado en la evaluación de los avances logrados; el Consejo Europeo debate sobre el informe y establece orientaciones políticas para las dimensiones económica, social y medioambiental de la estrategia adoptando un conjunto de *“directrices integradas”*; los Estados miembros, insertando sus necesidades específicas en el marco de las directrices integradas, establecen *“programas nacionales de reforma”*; la Comisión presenta además un *“programa comunitario de Lisboa”* complementario a los programas nacionales¹⁶¹.

La Estrategia de Lisboa renovada, se basa además en la Comunicación de la Comisión Europea en referencia a la nueva **“Agenda de Política Social”** para el periodo 2006-2010. La misma apunta a *reforzar el modelo social europeo en un contexto de profundos cambios económicos y sociales*, y *apoya el funcionamiento equilibrado del mercado único, garantizando el respeto de los derechos fundamentales y de los valores comunes*. Con este fin, la Agenda Social presenta acciones clave en torno a dos ejes principales derivados de sus nuevos objetivos estratégicos: por una parte, *el empleo* en el marco del objetivo de prosperidad; y por otra, *la igualdad de oportunidades y la inclusión social*, en el marco del objetivo de solidaridad. Así la Comisión se propone convertir al empleo en una opción para todos y de calidad - que garantice los derechos de los trabajadores -, convencida de que esta sea la forma que permita lograr un crecimiento económico a largo plazo. La igualdad de oportunidades y la inclusión social también se lograrán a través del empleo, por lo que la Comisión propone varias acciones

European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruselas, COM (2000) 379 final, 28 de julio.

¹⁵⁸ Comisión Europea (2004b), *Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok. Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*, Bruselas, marzo. Conocido como el “Informe Kok”.

¹⁵⁹ Comisión Europea (2005b), *Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa”*, Bruselas, COM(2005) 24 final, 2 de febrero.

¹⁶⁰ Consejo Europeo (2005a), *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, (7619/1/05 - REV 1), 22 y 23 de marzo, pg.2.

¹⁶¹ *Ibidem*, pg.12.

destinadas a resolver problemas como la desigualdad salarial entre hombres y mujeres, el acceso y la participación de la mujer en el mercado de trabajo, la conciliación entre vida familiar y vida profesional, la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, etc.¹⁶².

La vinculación de la Política de Cohesión a la Estrategia de Lisboa se ha explicitado en las directrices estratégicas comunitarias **2007-2013 “Política de Cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo”**¹⁶³, aprobadas por el Consejo Europeo en octubre de 2006¹⁶⁴.

A través de las directrices de la Comisión se estableció que, para el periodo 2007-2013, la Política de Cohesión deberá tratar de dirigir los recursos asignados a las tres prioridades siguientes:

a) **hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar**, mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando su potencial ambiental;

b) **mejorar los conocimientos y la innovación en favor del crecimiento**, promoviendo la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación;

c) **aumentar y mejorar el empleo**, atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano.

La cohesión así entendida, desplaza su foco de atención desde la reducción de las disparidades estructurales creadas por el proceso de integración europea a las desigualdades de rentas y acceso al empleo entre los grupos sociales, agudizadas por la competitividad que se requiere en un mundo globalizado. *En la actualidad, la “cohesión social y económica” se vuelve funcional a la necesidad de modernización del modelo social europeo que intenta combinar la eficiencia económica con políticas sociales, para que unas y otras se refuercen en un círculo virtuoso de crecimiento y generación de empleo*¹⁶⁵.

III. Las nuevas amenazas a la cohesión social

Hemos visto que la globalización ha impuesto desafíos económicos y sociales que ponen en riesgo el “modelo social europeo” y requieren de nuevos enfoques en la Política de Cohesión. Sin embargo, hay otros retos más allá de cómo mantener el crecimiento económico y la competitividad sin socavar los logros sociales obtenidos a nivel nacional y europeo. Estos nuevos retos hacen que el enfoque centrado en el empleo, como motor de crecimiento económico y justicia social, muestre fuertes limitaciones; las mismas se manifiestan, entre otras

¹⁶² Comisión Europea (2005c), *Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social*, Bruselas, COM (2005) 33 final, 9 de febrero, pg.2-3.

¹⁶³ Comisión Europea (2005d), *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*, Bruselas, COM (2005) 299 final, 5 de julio.

¹⁶⁴ Consejo Europeo (2006), *Decisión 2006/702/CE del Consejo relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión*, Bruselas, 6 de octubre.

¹⁶⁵ SANAHUJA (2009b), óp. cit., pg. 66-67.

variables, en las altas tasas de desempleo y en el hecho de que no siempre tener trabajo permite una calidad de vida digna.

Vemos a continuación las principales nuevas amenazas a la cohesión social europea, que aún carecen de un enfoque político integrado:

- *El envejecimiento de la población europea*: genera un impacto significativo sobre el número de activos, teniendo como consecuencia un pacto negativo sobre la economía europea y las finanzas públicas. El envejecimiento de la población se explica tanto por el incremento de la esperanza de vida como por las bajas tasas de natalidad que afectan a todos los países europeos desde hace más de diez años. El hecho de que haya menos personas aportando al Estado a través del trabajo y más personas necesitando servicios de jubilación y salud, produce serios desafíos a la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social. Si no se verifica una tendencia demográfica inversa, el resultado será una fuerte disminución de la protección social en Europa.
- *El racismo*: en Europa, el racismo y los comportamientos racistas aumentan, en contra de los inmigrantes, ya sean nacionales o extranjeros, y en contra de las minorías - especialmente los gitanos. Estas poblaciones, por lo general primeras víctimas de los desequilibrios del mercado laboral, se encuentran dentro de una espiral de exclusión, que debilita el principio de inclusión y solidaridad que está a la base del “modelo social europeo”. A la luz de la inmigración, la redefinición de la cohesión social y territorial tiene ahora, como lugar clave, los centros urbanos y, en particular, la aparición de «ciudades fracturadas» por factores socio-económicos que se cruzan con barreras y dinámicas de exclusión de carácter étnico-cultural¹⁶⁶.
- *La ampliación*: además de los aspectos ya señalados, la ampliación constituye una amenaza a la cohesión ya que la competitividad de los países del Este de Europa se basa en sistemas de protección social débiles. ¿Cómo se logrará el establecimiento de un “modelo social europeo” sin perder la competitividad?
- *Las aspiraciones del Tratado de Lisboa*: el mismo no tiene la misma vocación de los anteriores tratados con respecto a los valores europeos y a los derechos de los ciudadanos. Por el contrario, su mayor preocupación es enfrentar los retos económicos actuales y lograr una economía de mercado altamente competitiva. Para muchos, el Tratado de Lisboa amenaza seriamente a los logros sociales obtenidos hasta el momento¹⁶⁷. Otro problema vinculado es sin duda el rechazo popular al proyecto de Constitución europea que se ha verificado en distintos países. Este rechazo manifiesta el descontento de los ciudadanos y su falta de confianza hacia las instituciones europeas.

¹⁶⁶ SANAHUJA (2007c), óp. cit., pg. 61.

¹⁶⁷ SUESSER, Jan Robert (2006), “La cohesión social en Europa: Consideraciones de introducción del seminario” ponencia presentada en el Seminario EUROsociAL. Estrategias fiscales y cohesión social, (16 - 18 de mayo, Buenos Aires), pg.9.

- *La pobreza*: es cierto que, a diferencia de lo que ocurre en otros lugares del mundo, ya nadie muere de hambre en la Unión Europea. Sin embargo, esto no quiere decir que la pobreza haya desaparecido:
 - ✓ 23,5 millones de europeos viven con menos de 10 euros diarios.
 - ✓ Uno de cada cinco europeos no puede acceder a una vivienda en condiciones.
 - ✓ Más del 9 % de los europeos vive en hogares en los que ningún miembro de la familia trabaja.

En total, *79 millones de personas se enfrentan a la pobreza en la UE*, es decir, un *16% de la población*. Y este porcentaje no ha bajado en los diez últimos años. Aunque el panorama varía notablemente de un Estado miembro a otro. El porcentaje se incrementa en determinados grupos; en particular los niños y las personas mayores, las mujeres y los inmigrantes. Las personas desempleadas también son de las más afectadas - un 41 % vive por debajo del umbral de pobreza. No obstante, el hecho de disponer de un empleo no es una garantía absoluta contra la pobreza. Es cada vez mayor el número de personas con empleos remunerados que están pasando a engrosar las filas de los «trabajadores pobres»¹⁶⁸. *Esta situación choca diametralmente con los valores fundamentales de la Unión Europea: solidaridad, justicia y cohesión social.*

El 2010, como previsto por la “Agenda Social” de la Comisión para el período 2005-2010, es *“El año europeo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social”*. En toda Europa se están celebrando diferentes eventos con el objetivo de exigir el reconocimiento de los derechos básicos de todos los ciudadanos a vivir dignamente y poder participar de forma activa en la sociedad¹⁶⁹.

En el “Documento Marco Estratégico” con las prioridades y orientaciones para el Año Europeo 2010 encontramos, entre los principios rectores a la cohesión social. Con respecto a la misma, el objetivo de este año será lograr “una sociedad en la que se erradique la pobreza, se permita la distribución justa y no se margine a nadie. El Año Europeo fomentará una sociedad que apoye y desarrolle la calidad de vida, incluida la calidad de las cualificaciones y del empleo, el bienestar social, incluido el bienestar de los niños, y la igualdad de oportunidades para todos”¹⁷⁰. El desafío que se nos presenta es, nuevamente, como combinar competitividad, protección social, y redistribución de la riqueza.

¹⁶⁸ Comisión Europea (2009b), *Joint report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, Bruselas.

¹⁶⁹ Para mayores informaciones sobre los eventos que se están realizando, se puede consultar el SITIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EL AÑO EUROPEO DE LA POBREZA, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://2010againstopoverty.ec.europa.eu>

¹⁷⁰ Comisión Europea (2008d), *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010). Documento Marco Estratégico. Prioridades y orientaciones para las actividades del Año Europeo 2010*, Bruselas.

Capítulo 3

El concepto de cohesión social según la visión latinoamericana

La definición cepalina y la búsqueda de indicadores

En el marco de la preparación de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizó en Santiago de Chile en 2007, la CEPAL recibió el encargo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de preparar uno de los documentos base que dio lugar a una propuesta de posicionamiento de la región. Es en ese texto se esboza la definición cepalina de la cohesión social, que es vista como *“la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”*¹⁷¹.

El concepto de la CEPAL ofrece una **aproximación positiva** a la cohesión, porque considera las políticas de inclusión y de acceso a derechos, otorga primacía a los procesos que conducen a la creación de vínculos sociales y rescata la incidencia en la cohesión de los aspectos más profundos de la vida social - actitudes, valores¹⁷².

Uno de los elementos que la CEPAL considera como fundamental es el **sentido de pertenencia**. La incorporación de este elemento se basa en las consideraciones hechas por Hopenhayn quien, unos años antes, había remarcado que, en un escenario caracterizado por profundos procesos de fragmentación, para que la sociedad permaneciera junta, los individuos debían sentirse parte de ella. El autor consideraba que este sentido de pertenencia se adquiría participando en el debate público y apropiándose de las políticas de desarrollo. En definitiva, ejerciendo una ciudadanía sustantiva, más allá de una mera ciudadanía formal¹⁷³.

Por consiguiente, en el concepto de cohesión social de la CEPAL se incorpora la **dimensión del actor** y sus respuestas en relación con las modalidades de funcionamiento de los mecanismos de inclusión-exclusión que hacen que los grupos sociales estén en una situación asimétrica con respecto al acceso a bienes materiales y simbólicos. Así, el sentido de pertenencia incide sobre la cohesión social haciendo que los actores que se sienten parte de la sociedad participen en los asuntos públicos y en las políticas de cohesión social. Mientras que, cuando el sentido de pertenencia es débil, lo más plausible es que los actores opten por el individualismo, la falta de confianza en las instituciones y la carencia de solidaridad, lo cual puede conducir a problemas de legitimación que amenacen la cohesión social¹⁷⁴.

¹⁷¹ CEPAL/SEGIB (2007), óp. cit., pg. 16.

¹⁷² CEPAL (2007a), óp. cit., pg. 23.

¹⁷³ HOPENHAYN, Martín (2001), “*Viejas y nuevas formas de la ciudadanía*”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 73, pg. 127.

¹⁷⁴ CEPAL (2007a), óp. cit., pg. 25.

A semejanza de la Unión Europea, que utiliza los **indicadores de Laeken**¹⁷⁵, la CEPAL propone un **paquete de indicadores** para poder evaluar la evolución de la cohesión social en América Latina. Acorde a los elementos que toma en cuenta su definición, la CEPAL incluye indicadores para rescatar **la dimensión subjetiva de la cohesión social**, mientras los indicadores de Laeken se limitan a *medir la cohesión social en relación con brechas objetivas en el campo de los ingresos, el empleo, la educación y la salud*.

La disección del concepto cepalino de cohesión social permite la identificación de **tres componentes** que se interrelacionan para generar procesos y resultados específicos de cohesión. A su vez, cada componente consta de una serie de **dimensiones** que es posible medir. En particular, los componentes con las respectivas dimensiones son: 1) la **distancia**, entendida como el resultado o la expresión visible de la operación de los mecanismos de exclusión-inclusión que hace que haya brechas objetivas de bienestar entre distintos grupos sociales – entre sus dimensiones se encuentran el empleo, los ingresos y la pobreza, la protección social, la educación, el acceso a las nuevas tecnologías, la salud, el consumo y la disponibilidad de servicios básicos; el **sentido de pertenencia**, o las expresiones psicosociales y culturales que muestran los grados de vinculación e identificación ciudadana con respecto tanto a la sociedad mayor como a los grupos que la integran - sus dimensiones son el multiculturalismo y la no discriminación, el capital social - redes sociales informales, confianza, participación -, los valores pro sociales y la solidaridad, las expectativas de futuro y de movilidad social y el sentido de integración y afiliación social; los **mecanismos institucionales de inclusión-exclusión**, es decir las acciones ejecutadas por los distintos actores institucionales y que pueden repercutir en la estructura de oportunidades - acumulación de ventajas y desventajas - y en los procesos y resultados de inclusión-exclusión - sus dimensiones son el funcionamiento del sistema democrático y del Estado de derecho - lucha contra la corrupción, equidad en la administración de justicia, políticas de seguridad humana -, las políticas públicas y la operación del mercado¹⁷⁶.

La CEPAL asignó a cada dimensión un paquete de indicadores para su medición, sobre la base de las características de la región latinoamericana.

Además de definir la cohesión social y establecer indicadores de medición según las características de la región, la CEPAL advirtió la necesidad de **“un contrato de cohesión social”**, acorde con las singularidades de cada país. El establecimiento del mismo permitiría sellar el acuerdo y el compromiso político en torno al objetivo de la cohesión social y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable.

¹⁷⁵ En lo que respecta al diseño e implementación de sistemas de indicadores de cohesión social en Europa, un hito fue la adopción por todos los Estados miembros de la Unión Europea de los indicadores presentados en el Consejo Europeo de Laeken en 2001. La aproximación de los indicadores de Laeken a la cohesión asumió la forma de un sistema de monitoreo de la exclusión social y han sido definidos y estructurados de forma explícita como indicadores de resultado. Los mismos han sido perfeccionados y adaptados en el tiempo. Para mayores informaciones véase: Consejo de Europa (2005), *óp. cit.*

¹⁷⁶ CEPAL (2007a), *óp. cit.*, pg. 28-29.

En el contrato de cohesión social se definirían *el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad* respecto del logro de una cohesión social democrática y se acordarían los *mecanismos de sanción* para el incumplimiento de las obligaciones recíprocas. El contrato proporcionaría una visión a largo plazo, estableciendo procedimientos de diálogo, renegociación y reequilibrio entre las partes. En este sentido, se trataría de ir más allá de la representación democrática a través de *mecanismos de concertación social basados en el diálogo* entre las instituciones públicas y los destinatarios de las políticas, lo cual a su vez incrementaría el sentido de pertenencia de los ciudadanos. Finalmente, este contrato debería estar sustentado en las *finanzas públicas* que deben resolver la baja presión tributaria y en el *gasto público* que debe brindar cobertura de protección social y brindar servicios básicos a los ciudadanos¹⁷⁷.

Parafraseando las palabras de **Eduardo Ballón** “la propuesta cepalina, inscrita en la tradición de sus grandes discursos en momentos de importantes transformaciones mundiales – recordemos desde la Teoría de la dependencia y la industrialización por sustitución de importaciones hasta la Transformación productiva con equidad– carece de la densidad de la primera y de la complejidad de la segunda. Sin embargo (...) es innegable su interés. En principio, se trata de una aproximación que evita los sesgos más funcionalistas en boga (...) desarrollando una visión más amplia que incorpora un enfoque de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía (...), aunque es cierto que no incorpora la lógica de la acción social, propiamente dicha. En segundo lugar, se trata de un concepto que intenta vincular distintas dimensiones de la realidad que aparecen desvinculadas en la reciente historia latinoamericana: equidad social y legitimidad política, los cambios socioeconómicos y su vinculación con la subjetividad colectiva, las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia, la promoción de mayor igualdad y el reconocimiento de la diversidad, entre otras, estableciendo una relación directa entre la cohesión social y el desarrollo. En tercer lugar, es un esfuerzo que intenta responder explícitamente, con sentido propio, a los cambios acelerados, veloces y profundos por la globalización y el paradigma de la sociedad de información, que se afirma - lo que es particularmente importante - asumiendo un enfoque de derechos que aparece como contrapartida del respeto a la institucionalidad democrática, proponiendo umbrales de satisfacción de los derechos sociales que sean explícitos, garantizados y exigibles, que no podrán limitarse a las simples dinámicas del mercado ni a la voluntad individual en su aplicación, recuperando principios elementales de universalidad y solidaridad”¹⁷⁸.

Las matrices históricas latinoamericanas de cohesión social

Desde fines del siglo XIX y hasta los años 30', los Estados latinoamericanos se constituyeron por la fuerza de un gobierno central que se impuso ganando el control del espacio social y territorial, problemas aún no del todo resueltos por los Estados nacionales emergentes de las

¹⁷⁷ CEPAL/SEGIB (2007), óp. cit., pg. 135 -150.

¹⁷⁸ BALLÓN (2008), óp. cit., pg. 16.

luchas emancipadoras. Esta centralización no hubiera sido posible sin las fuerzas militares y sin la concentración del poder en un limitado número de personas, lo cual lleva a clasificar a estos tipos de Estados de **oligárquicos**. En ese entonces, los Estados latinoamericanos se guiaron por las doctrinas liberales, tanto que la oligarquía impulsó la formación de un mercado nacional para el espacio económico interior y así integrarlo en la economía internacional a través de las exportaciones de materias primas e importación de manufacturas. El ingreso masivo de capitales extranjeros fue decisivo.

Esta forma de Estado fue severamente sacudida por la gran *crisis económica mundial de los años 1930*, que castigó duramente a los países dependientes del mercado internacional por la caída de las importaciones de manufacturas. Así, para dar respuesta a las demandas insatisfechas de esos bienes, se estimuló el desarrollo de una *incipiente industrialización sustitutiva* que trajo aparejada la *aparición en el escenario político de nuevos sectores burgueses urbanos y agrarios*. Sin embargo, la crisis traspasó el ámbito económico y afectó a la entera estructura del Estado que requirió la creación de nuevas formas de representación políticas y sociales que permitieran incorporar a los nuevos agentes económicos.

Para dar respuesta a la crisis, la mayoría de los Estados latinoamericanos optó directamente por el populismo, mientras un limitado número intentó primero restaurar la oligarquía. Esta segunda opción fue efímera y, al poco tiempo, en toda la región se configuraron **Estados populistas** con un resuelto respaldo militar.

Se requirió una *mayor intervención del Estado en la economía*, con el fin de controlar la crisis y limitar las importaciones a favor de la industria nacional, por lo que *el aparato estatal fue ampliado y complejizado*.

El dilema era si estos estados debieran ser desarrollistas, impulsando el crecimiento económico, o benefactores, a favor de la distribución de la riqueza entre las clases dominantes clásicas y los nuevos sectores sociales. Por falta de recursos, los Estados populistas fueron de “*compromiso*”, siendo que intentaban conciliar las dos vocaciones.

De hecho, si bien el Estado populista atendió a las nuevas demandas sociales desarrollando nuevas *funciones asistenciales*, los mayores derechos sociales quedaron condicionados por restricciones y vinculaciones corporativas. Estas últimas, ligadas al *sindicalismo* que se creó en fuerte dependencia del Estado, fueron consideradas como las *nuevas formas del clientelismo* de los trabajadores urbanos y rurales.

El Estado populista no amplió la participación política de forma democrática y representativa, sino que desarrolló políticas de masas *autoritarias y verticalistas*, percibiéndose al líder político como caudillo y apelando a la movilización nacionalista a canalizada en organizaciones jerárquicas. Aunque los derechos políticos no eran denegados, las condiciones de ciudadanía de las masas se limitaban a la participación social, mientras las clases medias fueron incorporadas en los *aparatos burocráticos* y sujetas al clientelismo.

Bajo estas condiciones, los Estados populistas clásicos fueron *benefactores y movilizadores a medias*, manteniendo relaciones ambiguas con importantes sectores de la sociedad civil.

En los años 50', las ideas de la CEPAL cimentaron al **Estado desarrollista**, que fue la concepción paradigmática que dominó la escena latinoamericana hasta la segunda mitad de los años 60', y que fue compatible tanto con democracias formales como con dictaduras. El Estado desarrollista era *intervencionista* más que estatista ya que el orden económico estaba basado en el *mercado regulado por la planificación estatal* de manera de garantizar racionalidad económica y justicia social. En líneas generales, se propiciaba una economía mixta que combinara industrialización propia y capacidad exportadora. La ideología era nacionalista pero con importantes ingredientes que apuntaban a la *integración regional* de las economías para lograr ventajas agregadas de escala.

El Estado desarrollista, inspirado por la doctrina *keynesiana* de intervencionismo combinada con la recetas de la CEPAL, tomó bajo su responsabilidad el comando del crecimiento de la economía. *Su compromiso principal era con el desarrollo económico, más que con la justicia social. Sin embargo, la creencia era que la democracia política, el bienestar general y la modernización de la sociedad se derivarían del crecimiento económico.* La versión latinoamericana del keynesianismo europeo desarrolló un *sistema de protección social de ciudadanía regulada desde el Estado* a partir de la inserción del trabajador en el mercado formal de trabajo, reservando acciones asistenciales a quienes estaban excluidos por aquel. Siendo que el desarrollismo estaba basado en pactos corporativos entre sindicatos, clases medias burocráticas y grupos económicos dominantes, y que estas alianzas no rompieron con el tradicional clientelismo y la exclusión, *los beneficios sociales se convirtieron en prebendas y privilegios*, controlados por las clases dominantes a través del Estado. Aunque los años de la postguerra fueron de optimismo y crecimiento, la promesa redistributiva se diluyó con el agotamiento del crecimiento a los pocos años y los acontecimientos históricos revolucionarios acabaron con el Estado desarrollista para dar lugar a procesos de militarización del Estado¹⁷⁹.

Según Eduardo Ballón, **con el fin del desarrollismo populista terminó la última matriz de cohesión social en la región**. El autor considera que hasta ese entonces, la cohesión social estaba garantizada por los Estados y su matriz se articulaba esencialmente alrededor de las ideas de pueblo y nación, que mal que bien resultaban fácilmente aceptables y permitían la conformación de una comunidad política, a pesar de las formas de integración segmentadas. Con la adopción de las políticas del neoliberalismo y del "Consenso de Washington" la matriz de cohesión social propia de la región latinoamericana perdió su sentido y su garante exclusivo pasó a ser el mercado. *El mercado generó la ruptura Estado-nación provocando una crisis de la identidad nacional como principio básico de la cohesión social que se había observado hasta unos años antes.* El modelo neoliberal que se impuso en la mayoría de países de la región fue incapaz de producir una matriz alternativa, alentando por el contrario un enorme individualismo

¹⁷⁹ GRACIARENA, Jorge (1984), "El Estado Latinoamericano en perspectiva. Figura, crisis, perspectiva", en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N°5, pg.48 -61.

y generando una gran incertidumbre porque el mercado como único ordenador social no genera integración¹⁸⁰.

El neoliberalismo y la crisis de cohesión social

En los años 70', se conforma un nuevo **Estado autoritario de régimen militar**, que Graciarena denomina "*autoritario modernizante*" para destacar su proyecto de regeneración social y política de tinte neo-oligárquico y corporativo. Sus fundamentos ideológicos procedían de dos vertientes: el *neoliberalismo*, en su versión monetarista que preconizaba la máxima apertura externa e inserción en la economía internacional; y la *doctrina de la seguridad nacional*, que ponía el acento en la guerra interna, antisubversiva y en la política de las fronteras ideológicas en respuesta a los intentos revolucionarios que se habían dado en la región. Así, los regímenes militares por un lado profesaban una doctrina de *laissez faire*, procurando lo que el autor llama una "democracia *sui generis*" basada en la "soberanía de los consumidores" y el "plebiscito de los precios" como resultado del *libre juego del mercado*, concebido como el ámbito por excelencia de la libertad individual; y por el otro lado, conservaban la condición fundamental del Estado en cuando *guardián del orden social*. El Estado encontraba su apoyo esencialmente en los sectores de la burguesía comercial, importadora y exportadora, la gran banca nacional y los productores de bienes primarios exportables, en coalición con las grandes firmas de capital extranjero.

Sin embargo, estos regímenes militares entraron en una *crisis de legitimación* que se extendió hasta sus propias fuentes de apoyo y los condenó tanto desde el ámbito interno cuanto desde el internacional, por lo que en los años 80' fueron caracterizados por un retorno a la **democracia**¹⁸¹.

Cabe señalar que las democracias latinoamericanas no pudieron doblegar las tendencias neoliberales, sino que, siendo que las mismas se habían acentuado a nivel global, se subordinaron conscientemente a las políticas del "**Consenso de Washington**" de los años 90', a los *procesos de integración económica y apertura de mercados* y a la *presión de la deuda externa*. El Consenso de Washington prescribió, bajo la ideología del neoliberalismo, la liberalización comercial y financiera, la privatización de las empresas estatales, los programas de ajuste estructural, las tasas de cambios fijas, etc. como base para el crecimiento económico. El modelo neoliberal constriñó al Estado a *facilitar la competitividad de las economías nacionales* en los procesos de globalización económica, limitando las políticas de bienestar social a *medidas compensatorias de los efectos de los programas de ajuste*. Podríamos decir que, **con el Consenso de Washington, Latinoamérica adoptó la matriz estadounidense de cohesión social**.

Así, la región enfrentó la **globalización** con un conjunto de temas pendientes asociados a las *transformaciones de signo neoliberal* y al peso de la *crisis de la deuda externa*. Agravados por

¹⁸⁰ BALLÓN (2008), óp. cit., óp. cit., pg. 20-22.

¹⁸¹ GRACIARENA (1984), óp. cit., pg.62-65.

el *crecimiento negativo* y la *disminución de la productividad*, junto con las *crisis financieras* que experimentó América Latina en las últimas dos décadas del siglo XX. Si consideramos además los problemas estructurales históricos, el resultado a nivel social no podía que ser el empeoramiento de la *desigual distribución del ingreso*¹⁸².

Según Sonia Fleury, la **crisis estructural de los estados latinoamericanos** no es simple consecuencia de las políticas neoliberales - aunque se haya agravado con las mismas - sino que tiene sus raíces en el patrimonialismo, el autoritarismo y la exclusión que, como hemos visto, han caracterizado históricamente la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina, independientemente de las distintas formas de gobierno. El **patrimonialismo**, entendido como el uso privado de la cosa pública, ha revelado la no separación entre el patrimonio público y privado y se ha manifestado a través de formas de caudillismo, clientelismo, círculos burocráticos y corrupción. Las consecuencias políticas han sido la *falta de legitimidad del poder público*, la *irracionalidad de las políticas estatales* y la *incapacidad de planificar el desarrollo nacional*, que en varios momentos de crisis económicas se han manifestado a través de la incapacidad del Estado de penalizar sectores económicos con los que mantenía relaciones patrimoniales. El **autoritarismo** ha implicado la ausencia o la distorsión de la dimensión democrática, dada por un Poder Ejecutivo soberano que actuó sin transparencia ni rendiciones de cuentas de sus actos a la sociedad. Las principales consecuencias han sido la *debilidad del sistema de representación*, tanto por el distanciamiento de los partidos políticos en relación con las demandas populares como por la inoperancia del Poder Legislativo, y la *inexistencia de una justicia accesible e imparcial*. Finalmente, la **exclusión** se refiere a la negación de la incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política. La consecuencia es una fractura política-social que se manifiesta en la *ausencia de legitimidad en el ejercicio del poder* de un *Estado fragilizado y subordinado a los intereses privados*¹⁸³.

También es importante señalar que la dimensión de soberanía de los Estados latinoamericanos estuvo siempre debilitada por las situaciones de **fuerte dependencia**, primero en relación con los *estados desarrollados* y, más recientemente, con el *capital financiero y de las multinacionales*. Estas últimas afirman su poder mediante sus inversiones y contribuyen a fortalecer las diferencias entre los países y sus intereses particulares, llegando hasta a debilitar los procesos de integración regional¹⁸⁴.

En ese escenario complejo heredado, las democracias dieron lugar a la configuración de un **triángulo perverso**: I) *difusión de la democracia electoral*; II) *elevada pobreza*; III) *la desigualdad más alta del planeta*. Así el Informe del PNUD de 2004, afirmaba que en América Latina se había alcanzado la “democracia electoral” y sus libertades básicas pero la misma, para estabilizarse y progresar, debía avanzar en la “democracia de ciudadanía”, y tornar

¹⁸² BALLÓN (2008), óp. cit., pg. 22.

¹⁸³ FLEURY, Sonia (1999), *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa*, Serie documentos / N° 15, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Buenos Aires, pg. 4-6.

¹⁸⁴ BALLÓN (2008), óp. cit., pg. 23.

efectivos al conjunto de los derechos ciudadanos. La “democracia de ciudadanía” es entendida como la que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social¹⁸⁵.

No podemos negar que, debido a los cambios sociales inducidos por los procesos propios de la democratización y por la misma globalización, se ha *incrementado la diversidad y la expresividad de la sociedad civil regional*. Se ha verificado el paso de sociedades estructuradas alrededor de sectores productivos claramente definidos a sociedades organizadas por procesos económicos muy diluidos; los intereses ya no están tan organizados alrededor de ejes clasistas y las formas de representación son más difusas; y hubo ciertas conquistas de derechos para los grupos tradicionalmente marginados cuales las mujeres y los grupo étnicos. Sin embargo, estos cambios no han aumentado lo necesario la capacidad de las sociedades de vigilar, influir y transformar el Estado y, pese a las numerosas políticas de lucha contra la pobreza, *las tasas de desigualdad y exclusión permanecieron altas* hasta la actualidad. La mayor parte de la población sigue pagando el *costo de las políticas neoliberales* que se mide por la informalidad en el trabajo, la depreciación de los salarios, la inviabilidad frecuente de los pequeños productores y la desindustrialización, la destrucción del medio ambiente y la depredación de la naturaleza, además de la migración y la fuga de cerebros.

En definitiva, las democracias no cambiaron sustancialmente el funcionamiento de los gobiernos que siguieron orientados por el *modelo tecnocrático de mercado*¹⁸⁶.

No obstante, en los últimos años podemos apreciar en la región algunos **procesos de cambio** que intentan responder a los desafíos centrales que se vienen promulgando desde los 90', a través de la formulación de un modelo económico propio y de la definición de un proyecto de modernidad. Tales procesos han asumido formas variadas, dando lugar a diferentes intentos de respuesta desde la movilización política sin mediaciones – Venezuela –, al sistema de partidos reconstruyendo la sociedad - Chile y Uruguay –, a la base social reconstruyendo la sociedad – Bolivia - o desde una articulación inicial de distintos movimientos sociales - Brasil¹⁸⁷.

De particular relevancia es la conformación de gobiernos denominados como “**neo populistas**”, característica que se atribuye a los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Según Ferreira, lo que identifica a estos regímenes entre sí, además de su simultaneidad histórica, y en comparación con los populismos pasados es: 1) su vocación de liderazgo extra nacional; 2) el apoyo que reciben de la izquierda marxista que repudiaba hasta hace tan pocos años su modelo y estilo de propuesta; 3) su necesidad de legitimarse electoralmente; 4) la legitimidad exclusivamente electoral de su mandato; 5) la perpetuación de los mandatos en forma permanente por la vía plebiscitaria; 6) el desprecio por las demás modalidades que conforman el escenario democrático; 7) el clientelismo político a través de regalías. Las

¹⁸⁵ PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Lima, 2004, pg. 36-37.

¹⁸⁶ BALLÓN (2008), óp. cit., pg. 22 -23.

¹⁸⁷ GARRETÓN (2006), óp. cit., pg. 102-113.

acusaciones a estos tipos de gobiernos se basan principalmente en el exceso del mandato popular, por parte de los mismos¹⁸⁸.

Considerando el escenario descrito, podemos claramente entender en qué consiste lo que Ballón define como **la crisis de la cohesión social en las sociedades latinoamericanas**¹⁸⁹. Tomando en consideración el *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo* podríamos decir que la crisis de cohesión social en la región manifiesta los siguientes síntomas: la desigualdad y “las pobreza” - material; inmaterial, entendida como falta de acceso a los servicios públicos y las oportunidades; y legal, con respecto a la desigualdad frente a la ley y a la inseguridad de la existencia -; la violencia y la desagregación social que afecta a la credibilidad de las instituciones y del sistema democrático; el escaso desarrollo de elementos vertebradores - infraestructuras, educación, sistema sanitario o fiscal, justicia, protección social, marco de relaciones laborales, etc. - también expresado a través de la denominación de “Estados ausentes”; la baja calidad, la desigualdad en el acceso y la desconexión con el sistema productivo de los sistemas educativos; la insuficiencia e inequidad de los sistemas fiscales dominantes; la carencia de sistemas de protección social universales; un sistema productivo gastado por altísimos niveles de informalidad, así como, por la escasa dimensión de mercados, por la falta de diversificación de sus economías, por la limitada dotación de infraestructuras, por la carencia de recursos financieros y su dependencia del exterior, entre otros; una sociedad civil con escasa participación en la toma de decisiones y altos grados de exclusión¹⁹⁰.

Los ciudadanos perciben esta crisis, así como lo muestra la **encuesta de ECosociAL** realizada en el 2007¹⁹¹, expresando incertidumbres y temores - 30% considera que es muy probable o bastante probable que pierda su empleo y 60% piensa que a las autoridades no les interesa lo que le pase y que se aprovechan de ellos -, desconfianza en sus instituciones - 59% no confía en su gobierno, 77% en su Congreso, 72% en la justicia, 80% en los partidos políticos - y el propio quiebre de las relaciones interpersonales - sólo 13% acepta que se puede confiar en la mayoría de las personas.

Breve reflexión sobre las connotaciones políticas de la adopción del concepto de cohesión social en América Latina

Julio Cotler afirma que “la selección de las definiciones de cohesión social y los medios para alcanzarla tienen una inobjetable connotación política en razón de que **comprometen**

¹⁸⁸ FERREIRA, Juan Raúl (2009), “Democracia, populismo y estabilidad en la región”, en *Revista Observatorio Social*, Buenos Aires, N° 22, pg. 12.

¹⁸⁹ BALLÓN (2008), óp. cit., pg. 23.

¹⁹⁰ Comité Económico y Social Europeo (2004), *Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe*, Bruselas, REX/152 “Cohesión social en América Latina y el Caribe” – CESE 315/2004, 2 de marzo, pg. 1-2.

¹⁹¹ Encuesta de ECosociAL, aplicada a 10,000 personas en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú. ECosociAL es parte del proyecto de investigación Nueva Agenda de Cohesión Social para América Latina realizado por PNUD con el financiamiento de la Comisión Europea. Los datos están disponibles en el SITIO ECOSOCIAL, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: www.ecosocialsurvey.org

intereses y creencias de las distintas agrupaciones y de los agentes sociales que concurren en la actividad pública”¹⁹².

No obstante la imprecisión en la definición del término, de un tiempo a esta parte parece existir un **acuerdo** entre diferentes actores sociales e institucionales que participan en la escena nacional, regional e internacional con relación a la necesidad de un mayor grado de cohesión social en la región. El consenso se basa en la importancia de reducir las desigualdades impulsando el acceso igualitario de la población a los bienes públicos, acompañar el desarrollo individual con sentimientos de solidaridad entre diferentes niveles sociales y fortalecer los valores democráticos.

Durante el período de la Guerra Fría quienes luchaban para eliminar la “explotación social” en América Latina eran denunciados como “**subversivos**” y eran perseguidos por los que detentaban el poder. Ahora son los profesionales, los políticos, los grandes empresarios los que denuncian la exclusión y la desigualdad. Esta vez, sus apelaciones son consideradas como “**políticamente correctas**”. Este sorprendente cambio de actitudes y de comportamientos se originó a partir de los cuestionamientos de las políticas neoliberales por sus efectos sociales. Pero además de las consideraciones morales, la creciente preocupación de estos sectores por la frágil integración social latinoamericana resulta de la constatación que la misma constituye un **freno al desarrollo económico** y puede derivar en **serios problemas de gobernabilidad**, por el hecho de que fomenta la presencia cotidiana de *masivas protestas sociales* y la *desafección política de amplios sectores sociales*. Estos problemas tienen consecuencias directa sobre otros fenómenos que los sectores antes mencionados tienen interés en frenar: las *migraciones internas e internacionales* de los pobres; la creciente ola de delincuencia y del crimen organizado; los distintos grados de inseguridad pública en los centros urbanos; las orientaciones y *comportamientos hostiles* y de *sentimientos de desconfianza* entre los distintos agentes sociales por la persistente *división y fragmentación social*. En particular, los comportamientos mencionados a lo último pueden, eventualmente, desembocar en *innegociables relaciones conflictivas* que frenan o impiden la constitución de expresiones institucionales de la sociedad civil que sustenten las identidades sociales y culturales colectivas.

Si por un lado se ha generado un consenso político a nivel nacional, regional e internacional sobre la necesidad de generar mayor cohesión social en la región, *los medios que se proponen para lograrla están fuertemente condicionados por dos distintos pensamientos ideológicos*. La *fórmula convencional de raíz neoliberal* subraya la necesidad de que las políticas fiscales mantengan los equilibrios macroeconómicos, al tiempo que la realización de las reformas del Estado impulsen la transparencia y la eficiencia de la administración pública favoreciendo el desarrollo fluido del sector privado, así como de la educación, la salud y la justicia por el mecanismo del “goteo” de arriba hacia abajo. Por otro lado, se objeta que tales mecanismos

¹⁹² COTLER, Julio (2006), “Introducción”, en COTLER Julio (ed.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, OBREAL-Comunidad Andina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pg.14.

perpetuarían la histórica desigualdad en los recursos y las oportunidades sociales, y se postula *renovar el papel del Estado* a fin de fortalecer su capacidad distributiva y de integración de las capas populares, contrarrestando las fuerzas disgregadoras del mercado y de la globalización.

En cualquiera de los casos, el problema central sigue relacionado con qué papel debería adoptar el Estado. Mientras tanto, las mismas orientaciones contrapuestas que se impulsan a la vez por distintos actores políticos, hacen que los mismos no logren llegar a acuerdos con los *actores sociales*. De hecho, los actores sociales que apoyan las visiones neoliberales asumen *orientaciones y prácticas tecnocrático-autoritarias*, mientras aquellas que ponen sus expectativas en el Estado tienden a favorecer *ideologías y conductas de signo nacional-popular*, al tiempo que ambas se mueven en un trasfondo de viejos y muy fuertes tintes patrimoniales-clientelistas que derivan en crecientes problemas de gobernabilidad¹⁹³.

Epílogo parcial

Con los datos expuestos en los capítulos anteriores, es ahora posible esbozar las respuestas a nuestros subinterrogantes y sacar unas conclusiones parciales, que nos ayudarán en nuestro recorrido hacia la demostración de nuestra hipótesis inicial.

- **No hay un “modelo único” de cohesión social: cada sociedad construye un modelo asociado a sus circunstancias históricas específicas.**

Esta afirmación quedó clara al demostrar como de una misma matriz sociológica se hayan conformado dos modelos distintos: el estadounidense, cuyo eje central de integración social es el mercado y la movilidad social a través de éste - el “sueño americano” -, y el modelo europeo-continental que se articula sobre la base de un “Estado de Bienestar” con un fuerte componente redistributivo, y la garantía de derechos sociales universales.

Miradas las cosas desde América Latina, es natural la comparación con esos dos modelos, generalmente estilizados y un poco idealizados; pero hay que ser cuidadosos en que tal comparación no se transforme en una explicación por carencias; es decir, que todo se explicaría porque le “faltarían” tales o cuales atributos del modelo europeo o estadounidense. De lo que se trata no es evaluar cuán lejos o cuán cerca está esta región de esos modelos paradigmáticos, sino cuál es el “modelo” apropiado para afianzar su cohesión social a partir de su inconfundible trayectoria histórica¹⁹⁴. El concepto puede resultar útil para América Latina exclusivamente como un marco general de acción para un nuevo modelo de desarrollo.

- **La cohesión social es un concepto plenamente incorporado en los modelos de “Estados de Bienestar” de los países miembros y en el discurso de la UE. Sin embargo, su sentido ha evolucionado para hacer frente a distintos retos históricos.**

¹⁹³ Las consideraciones expuestas están basadas en la opinión de Julio Cotler, investigador del Instituto de Estudios Peruanos. COTLER (2006), óp. cit., pg. 13-20.

¹⁹⁴ SORJ / TIRONI (2007), óp. cit., pg. 119.

En la UE, la cohesión tiene tres variables: social, territorial y económica. La cohesión en Europa se promueve a **nivel nacional** y a través de varios medios a **nivel regional**, entre los cuales el más importante es la Política de Cohesión. En un primer momento, la misma surgió por la necesidad de atender un problema acuciante: cómo promover la convergencia de rentas mediante acciones que ayudaran a los grupos sociales y a las regiones de menor desarrollo relativo. A finales de los años noventa y al comenzar el nuevo siglo, la discusión sobre la cohesión social se ha orientado a las presiones de la globalización sobre el modelo social europeo.

Esta adaptación a nuevas necesidades demuestra que la cohesión es un concepto de fuerte **carácter programático** que es fundamentalmente flexible¹⁹⁵. Pedro Güell se refiere a la misma - en el nivel comunitario - como a un **“framing concept”** que surge de foros políticos con la finalidad de consensuar una estrategia común frente al problema histórico del debilitamiento del “modelo social europeo”. Según el autor, el valor de este concepto radica en su **ambivalencia**, no en su claridad conceptual; en su **capacidad evocativa y normativa**, no en su rigor científico: esto es lo que le permite “enmarcar” acuerdos estratégicos entre opciones que, sin un concepto de estas características, resultarían opuestas y hasta enfrentadas. Esta concepción remite al hecho de que el concepto de cohesión social europeo surge de la necesidad de crear un espacio de convergencia entre grandes tradiciones políticas. En suma, la noción europea de cohesión social tiene **un origen y una función política**¹⁹⁶.

- **Es importante señalar que Europa enfrenta en la actualidad problemas de cohesión derivados del nuevo contexto internacional, su propia expansión, las tendencias demográficas y otros procesos sociopolíticos internos.**

La cohesión social es un **desafío permanente** para toda sociedad, tanto en los países desarrollados como de los que se encuentran en desarrollo.

En la UE, los principales desafíos están vinculados a como emprender reformas económicas con respuestas que respeten los valores europeos, en un contexto en el que la ampliación a la UE-27 ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres, el rápido envejecimiento de la población exige profundas reformas de los sistemas de protección social y no se ha logrado la inclusión política, social, económica y cultural de los inmigrantes¹⁹⁷.

¹⁹⁵ BALLÓN (2008), óp. cit., pg.14.

¹⁹⁶ GÜELL, Pedro (2006), ponencia en *Seminario Interno de Trabajo de CIEPLAN en el marco de NACSAL (9 de noviembre, Santiago de Chile)*, citado por SORJ / TIRONI (2007), óp. cit., pg. 111.

¹⁹⁷ En este contexto conviene analizar las explosiones de violencia social y las protestas que se han producido en Francia entre 2005 y 2006. Las revueltas de los suburbios de otoño de 2005 expresan el fracaso de los modelos de integración social de los inmigrantes y de sus descendientes, ya ciudadanos plenos, y refleja la necesidad de integrar a miles de ciudadanos excluidos por su raza, religión o origen, en una sociedad que pretende ser igualitaria. Las protestas estudiantiles de marzo de 2006 también revelan los dilemas que enfrentan las sociedades europeas, que demandan políticas favorables a la creación de empleo y la inclusión social de los jóvenes, pero al tiempo exigen adecuados niveles de estabilidad laboral y protección social. Estos desafíos, desde luego, no se limitan a Francia, y están presentes en todas las sociedades europeas.

A los fines de mejorar el dialogo birregional sobre la materia, sería importante que Europa admitiera que no tiene resuelta a nivel interno la cuestión del mantenimiento de la cohesión social.

- **En América Latina, por lo que concierne a la cohesión social y a diferencia de la Comunidad Europea, no se cuenta con una estrategia regional, no se exhiben grados semejantes de consenso político ni se dispone de recursos suficientes para la implementación de políticas supranacionales de cohesión¹⁹⁸. Por el contrario, en la región los temas de cohesión social están instalándose de manera incipiente en las agendas gubernamentales nacionales. En esta fase, la construcción de un concepto de cohesión social consensuado a nivel regional y pertinente a la realidad latinoamericana adquiere una importancia crucial.**

En el escenario fragmentado de las distintas políticas nacionales, la **CEPAL** ha elaborado un concepto de cohesión social sobre la base de las necesidades de América Latina. Este marco conceptual permite identificar estrategias a nivel regional para lograr un mayor grado de cohesión social. Sin embargo, esta propuesta sigue relegada al ámbito teórico y académico y el “contrato de cohesión social” que propone la CEPAL está lejos de materializarse. Por el momento, ni los gobiernos nacionales, ni los organismos de los distintos procesos de integración han optado por su adopción al nivel que lo han hecho los países miembros de la UE y las instituciones comunitarias. Obviamente las limitaciones no se deben solo a la falta de voluntad sino también a la falta de recursos económicos.

Pese a mostrar su consenso sobre la necesidad de fomentar la cohesión social en su territorio y sociedad, los gobiernos nacionales de los países de América Latina funcionan sobre la base de **economías de mercado** por lo que, en su gran mayoría, siguen la lógica estadounidense de cohesión social. Esta concepción relega inevitablemente a la cohesión social en un lugar secundario con respecto a otros temas más estrechamente vinculados al mercado y a la economía. Además, por la situación de fuerte dependencia e inestabilidad económica en la que se encuentran los países de la región, es difícil encontrar la justa combinación entre crecimiento económico y justicia social.

Con respecto a la definición de la CEPAL, si bien debemos reconocer la importancia de la propuesta, que significa un avance en materia, no podemos negar que elude algunos temas sustantivos, en especial en referencia a la lógica central del conflicto social y sus distintos actores, y al modelo económico de la región¹⁹⁹. Creemos que la propuesta no asigna la debida importancia a una *necesaria revisión y expansión del papel del Estado* para que efectivamente se convierta en el garante de cohesión social en Latinoamérica y reconozca que el crecimiento económico no necesariamente significa mayor cohesión social.

¹⁹⁸ MACHINEA, José Luis / UTHOFF, Andras (2005), “La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina” en MACHINEA, José Luis / UTHOFF, Andras (comp.), *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile, pg.39.

¹⁹⁹ BALLÓN (2008), óp. cit., pg. 16-17.

- “En una perspectiva histórica de larga duración —la *longue durée* de Braudel— se han sucedido distintos ciclos de modernización, unos a otros, en ‘larga duración’ sin que ninguno de ellos haya logrado que la región deje atrás las fuerzas centrípetas de un atraso que ha cambiado sus formas, pero ha conservado gran parte de la sustancia. Una mezcla cambiante de los mismos factores, y en particular, la baja calidad de las instituciones, la elevada segmentación social, la vulnerabilidad ante el cambiante contexto internacional, la aguda heterogeneidad productiva, la escasa capacidad de ahorro, la fragilidad democrática y las grandes masas de personas condenadas a la pobreza. América Latina es un ‘Lejano Occidente’ cíclicamente atravesado por cambios que, sin embargo, no alteran un cuadro general del que los rasgos señalados son los trazos esenciales”²⁰⁰.

A diferencia de otras zonas más pobres del Sur, **el desafío de desarrollo de Latinoamérica no es de una simple falta de recursos**. Tanto en lo que se refiere a la renta per cápita como en cuanto a otros indicadores reconocidos de desarrollo, la mayoría de los estados de América Latina tiene recursos suficientes para afrontar muchos problemas propios.

El hecho de que la riqueza no se distribuya equitativamente es más bien producto de crisis estructurales históricas que los Estados de la región vienen perpetuando en el tiempo sin poder cambiarlos radicalmente, pese a las distintas formas de gobierno que se hayan dado o que se estén dando.

Así, los Estados latinoamericanos se encuentran ante los **dilemas propios de países de renta intermedia** con una estructura social polarizada e importantes carencias institucionales. Esta combinación conlleva un alto grado de vulnerabilidad y una posibilidad de crisis siempre presente, agravada por la fuerte exposición a las fuerzas volátiles de los mercados internacionales y a la dependencia que genera la sobrecarga de deuda externa.

El crecimiento económico que la región ha experimentado en los últimos años, no ha sido suficiente para sanar los graves problemas de desigualdad. De hecho, considerando la crítica situación de partida, Latinoamérica, en comparación con los países ricos, necesitaría de un porcentaje de crecimiento mucho mayor. Como veremos con más detalle en la Parte III, según el estudio de Antonio Alonso, América Latina se encuentra en una especie de **“trampa del progreso”**.

La incapacidad que muestran las democracias políticas latinoamericanas en los últimos años, para convertirse en democracias sociales, radica, en buena medida, en la fuerte presencia neoliberal en el Estado, en el comportamiento y la acción de muchos actores empresariales y en las estructuras económicas heredadas, que están aún lejos de transformarse, incluso en el caso de varios de los gobiernos considerados progresistas en la región. Aunque haya habido avances políticos, normativos, institucionales y de cultura democrática, respecto de los oscuros

²⁰⁰ PIPITONE, Ugo / SANAHUJA, José Antonio (2007), “Introducción” en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N° 0 -2007/1, pg.19

momentos de la lucha armada y el autoritarismo político, no se puede desconocer la existencia de niveles de integración o cohesión social que en ese sentido son precarios en sus efectos. Carlos Sojo define como **“la excluyente cohesión social”**²⁰¹ la *combinación compleja de modernización política con estancamiento social*, de lo que puede advertirse que la problemática es teórica y a la vez política: determinada interacción de capacidades produce integración social, pero ésta no deja de ser excluyente.

- **“La cohesión social es el nuevo ‘concepto estrella’ que está dominando la ‘familia del discurso ético’ en la literatura político social del escenario internacional y regional - latinoamericano”**²⁰².

A nivel regional, los políticos y los agentes económicos reconocen su importancia. A nivel internacional y regional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros organismos, lo utilizan e impulsan. Ciertamente resulta paradójico que los mismos organismos y actores que en los años ´80 y ´90 propiciaron políticas de mercado neoliberales, relegando la cuestión social y redistributiva a un plano secundario, sean quienes, ahora, sin haber reconocido y asumido lo suficiente sus responsabilidades, cambien de rumbo y sostengan que la pobreza y la inequidad impiden el desarrollo.

No hay dudas que la Unión Europea, tiene en su estrategia regional una fuerte tradición en torno a la cohesión social. Sin embargo en América Latina no podemos apreciar la misma trayectoria. De hecho, las estrategias de desarrollo siempre han estado vinculadas al crecimiento económico y a las reformas de ajuste prescriptas por los organismos internacionales. Por eso, hay motivos para creer que, en la región, a no ser que el discurso sobre la materia se conecte decididamente con una estrategia distinta, destinada a ubicar a la cohesión social como base del desarrollo, tal discurso se limitará a ser un **complemento amortiguador del rumbo de la economía imperante**. Ahora bien, el cambio necesario implicaría la adopción de una visión completamente distinta: la cohesión social no sería el resultado del crecimiento económico, ni las políticas sociales serían un parche frente a las reformas de ajuste estructural, sino que dicha cohesión sería un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo. Mealla advierte que de no producirse este cambio se corre el riesgo de que “gran parte de la sociedad civil vuelva a ser funcionalizada o cooptada para consolidar la gobernabilidad y la estabilidad, pero sin cambiar la estrategia de fondo”²⁰³.

Pablo Forni y Marcelo Salas encuentran una explicación sobre la intervención de los organismos internacionales en los programas de lucha contra la pobreza que nos parece aplicable al cambio de orientaciones que se ha verificado al posicionar a la cohesión social como eje central de las políticas para la región. Los autores señalan que las organizaciones internacionales necesitan desarrollar estructuras y comportamientos que les permitan superar las presiones del contexto internacional. Para ellos, las organizaciones internacionales se

²⁰¹ SOJO, Carlos (2007), “Cohesión social y exclusión. una mirada desde Centroamérica”, *Revista Quorum*, Alcalá de Henares, N°18, pg. 76 -87.

²⁰² MEALLA, Patricio Eloy (2008), *Cohesión Social. ¿Una nueva retorica?*, FLACSO, Buenos Aires, pg.3.

²⁰³ *Ibidem*, pg. 5.

asientan muchas veces en “**mitos y rutinas**” generadores de pautas de comportamiento socialmente aceptadas. Tales pautas propician -a su vez- una tendencia a la uniformidad entre los organismos y les permite garantizar su estabilidad. Por lo tanto, los autores suponen que *las acciones del actor organizacional no se realizan por la búsqueda exclusiva de la efectividad en el logro de sus objetivos, sino a partir de la racionalización de “mitos y ceremonias” que se legitiman en el ambiente organizacional y facilitan su supervivencia*. Los “mitos” se convierten así en técnicas institucionalizadas que se validan al margen de su posible impacto positivo en el desempeño organizacional. Los actores organizacionales “aceptan” las presiones para intentar lograr un éxito parecido al de otras organizaciones o simplemente para parecer más aceptables²⁰⁴.

Pues bien, de ser así las cosas, nos asiste el derecho de vincular el cambio en la orientación de las estrategias sugeridas por las organizaciones internacionales a los países de América Latina, con la necesidad de las organizaciones mismas de ser aceptadas socialmente y de tener un comportamiento uniforme entre ellas a nivel global, más que a un verdadero cambio de opinión e intereses. De más está decir que la cohesión social se presentaría como un “nuevo mito”.

A lo largo de la presente tesis analizaremos los ulteriores significados que el término asume en el campo específico de la cooperación al desarrollo, sin embargo, a conclusión de esta revisión semántica parece oportuno señalar **algunos aspectos clave de la cohesión social** que son comunes tanto a la UE como a América Latina, a saber:

- Es un concepto que **abarca varias dimensiones**: política, económica, territorial y social;
- **Se relaciona con la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social** en pos de la redistribución de la riqueza, la igualdad de acceso a bienes y servicios públicos, y el ejercicio pleno de la ciudadanía para todos y por igual.
- Se fundamenta en una **idea del bien común y de la organización justa de una sociedad**;
- Tiene una vinculación estrecha con la **gobernanza democrática** y la calidad de las instituciones, implicando un nuevo marco de relaciones entre la ciudadanía y el Estado;
- Es un **desafío permanente para toda sociedad**, tanto en los países desarrollados como de los que se encuentran en desarrollo, siendo expuesta a los efectos de la globalización; y
- Su logro a nivel nacional se potencia a través de **estrategias regionales vinculadas a procesos de integración regional**.

(FRERES / SANAHUJA (2006a), óp. cit., pg.34)

²⁰⁴ FORNI, Pablo / SALAS, Marcelo (2009), “La intervención de los organismos internacionales en los programas de lucha contra la pobreza: un análisis desde el nuevo institucionalismo sociológico” en *Revista Observatorio Social*, Buenos Aires, N° 22, pg. 14-17.

PARTE III - LA COHESIÓN SOCIAL COMO PRIORIDAD EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO:

La cohesión social en el nuevo contexto de la cooperación al desarrollo y en los documentos estratégicos europeos para América Latina

“La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo favorecerá el desarrollo económico y social duradero de los países y, en especial, de los más desfavorecidos, la inserción armoniosa y progresiva de estos países en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. Obedece asimismo al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”²⁰⁵

Artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea

“La pobreza, que incluye la noción de vulnerabilidad, es el resultado de múltiples factores. Por ello, la Comunidad tiene la determinación de apoyar las estrategias de reducción de la pobreza que integren esas distintas dimensiones y se basen en un análisis de los condicionantes y las oportunidades propias de cada país en desarrollo.

Esas estrategias deberán propiciar el fortalecimiento de la democracia, la consolidación de la paz y la prevención de conflictos, así como una integración progresiva en la economía mundial, una mayor atención a los aspectos sociales y medioambientales con vistas a un desarrollo sostenible, la igualdad entre hombres y mujeres y el refuerzo de las capacidades de los protagonistas públicos y privados.”²⁰⁶

Declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea

“La CE apoyará la lucha contra la exclusión social y la discriminación de cualquier clase. Promoverá el diálogo social, la protección de la igualdad de género y los derechos de las poblaciones indígenas. Particular atención ocuparán los derechos de la infancia, especialmente su protección contra cualquier tipo de abuso como el tráfico de personas y el uso de niños en conflictos armados. Para poner en práctica estos principios la CE apoyará reformas sociales, fiscales y de la seguridad social. Considerando el empleo como un factor crucial para la cohesión social y el desarrollo, la CE hará ahora de la creación de empleo una de sus prioridades.”²⁰⁷

Consenso Europeo sobre Desarrollo

“Fomentar la cohesión social como finalidad compartida y política prioritaria de la Comunidad y de América Latina, lo cual supone combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Se prestará atención particular a las políticas fiscales y de bienestar social, a la inversión productiva para aumentar y mejorar el empleo, a las políticas de lucha contra la discriminación y contra la producción, consumo y tráfico de estupefacientes, y a la mejora de los servicios sociales básicos, en particular la sanidad y la educación.”²⁰⁸

Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo

²⁰⁵ Unión Europea (2002), *Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Diario oficial de las Comunidades Europeas, C325/33, 24 de diciembre.

²⁰⁶ Unión Europea (2000), *Declaración del Consejo y la Comisión, del 20 de noviembre de 2000, relativa a la política comunitaria de desarrollo, sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Política de Desarrollo de la Comunidad Europea - de 26 de abril de 2000, sobre el mismo tema*, 20 de noviembre.

²⁰⁷ Unión Europea (2006a), *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 1-19, de 24 de febrero.

²⁰⁸ Unión Europea (2006b), *Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*.

Introducción

En su conjunto, **la Unión Europea (CE más Estados miembros)**²⁰⁹ **constituye el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del planeta**, con algo más de la mitad de los flujos de AOD mundiales. Si aislamos las cantidades bajo gestión comunitaria, encontraremos que **la Comisión europea es responsable de casi la quinta parte de la AOD mundial**²¹⁰.

La historia de la cooperación al desarrollo con América Latina ha sido afectada en los años por muchos **cambios en la orientación y en la estrategia global**, sobre todo debido al hecho de que la Comisión Europea ha estado continuamente reiterando e intensificando la importancia de las relaciones y de cooperación con los países de la región²¹¹.

Los objetivos y prioridades de la cooperación UE-América Latina han sido por lo tanto modificados y aclarados a través de cambios en la estrategia regional adoptados en las instancias de diálogo político descritas en la Parte I.

Mientras la Cumbre de Guadalajara de 2004 situó la promoción de la **cohesión social** en el centro de las relaciones UE- América Latina, el nuevo Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo – adoptado en diciembre 2006 – subraya que la mayor prioridad de la asistencia exterior de la Comisión Europea es la **erradicación de la pobreza**.

En esta tercera parte trataremos de analizar el significado de la “cohesión social” como prioridad en la cooperación al desarrollo UE-América Latina y verificar si existen estrategias bien definidas para su logro.

A tal fin deberemos en primer instancia situarnos en el contexto mundial de la ayuda para poder conocer qué lugar ocupa América Latina y que implicancias tienen los acuerdos mundiales sobre la estrategia de la UE para la región. Sucesivamente podremos analizar en el específico los instrumentos de la ayuda comunitaria y los documentos estratégicos propios de la cooperación UE-América Latina.

²⁰⁹ Existe, en casi todos los campos de actividad, una cierta tendencia a confundir los conceptos de Unión Europea y Comunidad Europea. En el caso presente, la confusión no es meramente un matiz terminológico o jurídico. En el presente análisis no referimos básicamente a la **asistencia exterior de la Comunidad europea, responsabilidad de la Comisión**, que gestiona unos siete mil quinientos millones de euros anuales por este concepto, incluido el FED. Cuando se habla de **Unión Europea en el campo de la ayuda al desarrollo**, nos referimos a esta aportación comunitaria unida a la suma de las contribuciones bilaterales de los Estados miembros, gestionadas por cada uno de ellos en función de criterios y mecanismos nacionales.

²¹⁰ ROUQUAYROL GUILLEMETTE, Leda / HERRERO VILLA, Santiago (2007), *Guía sobre la cooperación Unión Europea – América Latina. 2007*, CEFICALE, Le Havre, pg. 18.

²¹¹ *Ibidem*, pg.21.

Capítulo 1

El nuevo contexto de la cooperación al desarrollo de la UE con América Latina

El marco internacional de la cooperación de la Comunidad Europea

La Comisión Europea participa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y cumple un papel motor en las negociaciones y aplicaciones de importantes iniciativas de las Naciones Unidas (ONU). La cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea está por lo tanto afectada por los consensos internacionales y por las reformas y cambios de orientaciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). **En la actualidad, toda la asistencia exterior de la CE gira en torno a la reducción de la pobreza en el mundo, subordinada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).**

La adopción en 2000 de la “**Declaración del Milenio**”²¹² por parte de la Asamblea General de la ONU marca una etapa de gran relevancia para el proceso de convergencia de las opiniones de los líderes mundiales con relación a los retos que el mundo enfrenta.

En palabras del entonces Secretario General, Kofi Annan, “este documento define un modelo para realizar un mundo más pacífico, próspero y justo mediante la seguridad común y la asociación mundial para el desarrollo”²¹³.

Así, en la **Cumbre del Milenio**, celebrada del 6 al 8 de septiembre de 2000 en New York, se establecieron ocho objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo social, los denominados “**Objetivos de Desarrollo del Milenio**”²¹⁴. Estos objetivos ya venían gestándose desde los años ‘90s con las Cumbres temáticas de Naciones Unidas, sin embargo es en el 2000 que se inicia su “multilateralización” con su adopción por parte de los estados miembros de la ONU y de organismos internacionales tales el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Una novedad importante de los ODM es la aparición del “**Objetivo 8**” referido a los **medios necesarios** para lograr las metas de desarrollo social, salud, mejora del medio ambiente y

²¹² Naciones Unidas (2000), *Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2*, adoptada el 8 de septiembre.

²¹³ Comisión Europea (2005e), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo “Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La contribución de la Unión Europea”*, Bruselas, COM (2005) 132/Final, 7 de octubre, pg.3

²¹⁴ Los ambiciosos objetivos que se intenta alcanzar para 2015, se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio. Los ODM se componen de **8 Objetivos y 21 metas cuantificables** que se supervisan mediante **60 indicadores**. Los 8 ODM son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

reducción de la pobreza de los siete anteriores. El “ODM 8” propone una “**Asociación Mundial para el Desarrollo**” que incluye *amplios compromisos para los países industrializados* en materia de apertura comercial, alivio de la deuda, acceso a la tecnología, y les emplaza a otorgar más y mejor ayuda para el desarrollo. A cambio, *los países en desarrollo se comprometen con el “buen gobierno”* y la adopción de políticas adecuadas para la reducción de la pobreza. Si por un lado el ODM 8 incluye las demandas tradicionales de los países en desarrollo, por otro refuerza el criterio de *selectividad de la ayuda*, que se basa en estudios que afirman que la eficacia de la ayuda depende de la existencia de “buenas” políticas en el país receptor, incluyendo la ausencia de corrupción, por lo que debe ser otorgada sólo en esos casos. Este criterio apunta a establecer un marco de incentivos correcto, en el que los países que hagan mayores esfuerzos de reforma reciban más fondos, y no al revés²¹⁵.

Para el refuerzo del compromiso internacional hacia los ODM, en el seno de la OCDE, los donantes reconocieron abiertamente y en distintas ocasiones la necesidad de *mejorar la eficacia de la ayuda* modificando la manera en la que ésta se distribuye. Recordamos dos importantes documentos: la **Declaración de Roma sobre Armonización**²¹⁶ (febrero de 2003), y la **Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda**²¹⁷ (marzo de 2005). Esta última, en particular, define un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores, a los que, en el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración, ahora se denomina “**países socios**”. La Declaración, suscrita por más de un centenar de donantes y países en desarrollo, pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda. Se afirman así los siguientes principios: *apropiación*, por lo que los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo; *alineación*, por lo que los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; *armonización*, de las acciones de los donantes para que sean más transparentes y colectivamente eficaces; *gestión orientada a resultados*, para una mejora en la administración de los recursos y las tomas de decisiones; *mutua responsabilidad*, que establece que los donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Si por un lado los donantes asumen un mayor compromiso, por el otro se define un marco de condicionalidad de la ayuda aún más exigente.

La Unión Europea ha sido un importante impulsor de estos consensos y del establecimiento de metas globales de desarrollo asumiendo el rol de “**líder en la lucha contra la pobreza**”

²¹⁵ SANAHUJA (2007a), óp. cit., pg.78.

²¹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003), *Declaración de Roma sobre Armonización*, Foro de alto nivel, Roma, 25 de febrero.

²¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005), *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, Foro de alto nivel, París, 28 de febrero – 2 de marzo.

mundial”²¹⁸.

La UE ha incorporado los compromisos asumidos multilateralmente en su política de cooperación y, en algunos aspectos, ha tratado de ir más allá de lo acordado en las Cumbres. En particular, en lo referido al aumento de la ayuda, la UE ha mantenido el compromiso internacional de destinar el **0,7% de la Renta Nacional Bruta** de los países más avanzados, frente a la resistencia de otros países, como Estados Unidos. A través de la **Comunicación de la Comisión de 2005**²¹⁹, la UE ha asumido para sí un calendario para alcanzar el 0.7% a más tardar en 2015.

En la misma Comunicación, se reconoce también que casi todas las políticas de la Unión, que no se refieren a la cooperación al desarrollo, tienen, directa o indirectamente, consecuencias para los países en desarrollo²²⁰. Por consiguiente, se propone explorar el *concepto de coherencia en favor del desarrollo* para asegurarse que los recursos de la ayuda no resulten ineficaces o se pierdan por la incoherencia de la política. Así, en **2007**, el **“Informe de la UE sobre la coherencia en las políticas de desarrollo”**²²¹ define las políticas que, de manera más evidente, pueden contribuir a los esfuerzos de los países en desarrollo: Comercio, Medio Ambiente, Cambio Climático, Seguridad, Agricultura, Pesca, Dimensión social de la mundialización, Empleo y trabajo digno, Emigración, Investigación, Sociedad de la información, Transporte, Energía.

Sin embargo en **abril 2008**, en una sucesiva Comunicación de la Comisión²²² con recomendaciones acerca de la **necesidad de acelerar los avances hacia los ODM**, se señalaba que, si bien la Unión seguía siendo el principal donante y el socio más importante de los países en desarrollo, *el balance de 2007 reflejaba una reducción de la ayuda por segundo año consecutivo*.

En esa misma Comunicación se afirmaba que “Europa dispone de los instrumentos y del marco político. **Es urgente pasar ahora de la retórica a la acción.** (...) No necesitamos nuevas promesas, pero debemos traducir los compromisos existentes en resultados tangibles. (...) Esto requiere una *renovación de la voluntad política* de todos los Estados miembros y una toma de conciencia de que el desarrollo es la mejor respuesta a largo plazo a los retos de la globalización, ya se trate de migraciones, seguridad, sistemas financieros y fiscales, protección de los recursos naturales del planeta, seguridad alimentaria o

²¹⁸ Comisión Europea (2005e), óp. cit., pg. 4.

²¹⁹ En este documento se señala que los Estados miembros que todavía no habían llegado al 0,51 % de la RNB para AOD se comprometen a alcanzarlo no más tarde de 2010, y los que ya superan ese nivel se comprometen a mantenerlo. El objetivo de los Estados miembros será lograr el 0,7 % en 2015 a más tardar, a excepción de los nuevos Estados miembros que se comprometen a alcanzar el 0,33% en ese año. Comisión Europea (2005e), óp. cit., pg. 6-7.

²²⁰ Ibídem, pg.10.

²²¹ Comisión Europea (2007c), *Documento de trabajo de la Comisión. Informe de la UE sobre la coherencia en la política de desarrollo*, Bruselas, COM (2007) 545 final, 20 de septiembre.

²²² Comisión Europea (2008e), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “La UE como socio global para el desarrollo. Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*, Bruselas, COM (2008) 177 final, 9 de abril.

estabilidad internacional”.²²³

Sucesivamente a la celebración del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Ghana en **2008** con el objetivo de acelerar la aplicación de la Declaración de París, la Comisión elaboró el Informe europeo **“A medio camino de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: en qué punto nos encontramos y hacia donde debemos dirigirnos”**²²⁴. La Comisión reconocía que la plena consecución de los ODM debía llevarse a cabo en un marco político coherente - sobre todo en el ámbito de la gobernanza económica mundial, la apertura de los mercados, de la inmigración, del cambio climático y de la gestión de riesgos - y fundamentarse en un crecimiento económico justo y en políticas sectoriales de desarrollo.

A pesar de una fuerte movilización política en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad internacional de proveedores de fondos tiene claras dificultades para cumplir sus compromisos - vimos en el marco teórico las “brechas” que atañen a la AOD. Se han realizado algunos progresos significativos en determinados países y regiones, pero la reducción a la mitad de la pobreza en el mundo dista mucho de ser una realidad.

¿Dónde quedan los países de renta media de América Latina y el Caribe?

Tanto los ODM, como compromisos posteriores, han llevado a los donantes a reorientar la cooperación hacia los sectores sociales básicos y a los países más pobres, que según las clasificaciones del Banco Mundial y de Naciones Unidas incluyen tanto a los **Países Menos Adelantados** (PMA), como los **Países de Renta Baja** (*Low Income Countries*, LIC) . Ello ha supuesto orientar la ayuda hacia *África subsahariana y Asia oriental y meridional*, lo que a su vez significa reducir o incluso suprimir la que se dirige a **Países de Renta Media** (PRM), y especialmente a los de renta media-alta. Esta tendencia es más visible en América Latina y el Caribe, una región en la que todos los países, salvo Haití, se ubican en esta franja de ingreso.

Siendo que se considera que el verdadero problema de los países de renta media es la **desigualdad**, los mismos podrían reducir la pobreza en su interior con la adopción de políticas nacionales de mejor contenido redistributivo. La comunidad internacional de los donantes alega que **no se justifica entregar recursos desde el exterior para hacer frente a ese problema cuando los propios actores internos no están dispuestos a adoptar las políticas necesarias**²²⁵.

Al cuestionarse sobre la justificación de la ayuda a los PRM, Alonso identifica cinco buenas

²²³ Ibídem, pg.6-7.

²²⁴ Department for International Development (2008), *Informe europeo sobre el desarrollo "A medio camino de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: en qué punto nos encontramos y hacia dónde debemos dirigirnos"*, Reino Unido.

²²⁵ SANAHUJA, José Antonio (2008b), *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: Balance y perspectiva*, Parlamento Europeo, Bruselas, pg. 6 -8.

razones para seguir respaldando los esfuerzos de estos países²²⁶. En primer lugar invoca la existencia de “**bolsas de pobreza**” para recordar que la clasificación de los países por nivel de renta se basa en promedios nacionales que no reflejan la desigualdad; y que en los PRM se concentra el *41% de la población del mundo que vive con menos de dos dólares diarios per cápita*. En particular los países andinos y de Centroamérica, presentan situaciones sociales muy parecidas a las de países de renta baja. De modo que si se quiere erradicar la pobreza, en primer lugar deberán obtenerse logros sociales en estos países. En segundo lugar, reconoce que la mayoría de estos países son *altamente vulnerables a las circunstancias internacionales* por lo que el riesgo de crisis es elevado y constante. La ayuda es fundamental para consolidar los logros avanzados en los PRM y hacerlos irreversibles. En tercer lugar, estos países aportan considerablemente a la *provisión de bienes públicos internacionales* –en especial ambientales– por lo que no se podrá asegurar la provisión de estos bienes a todos los países si no se apoyan los esfuerzos de los PRM. Cuarto, algunos de estos países cumplen un *papel importante en su entorno regional*. Apoyar su éxito puede tener un efecto inductor de progreso sobre los otros países de la región y otorgar mayor estabilidad al sistema internacional. Finalmente, el sistema de cooperación debe ser “incentivo-compatible con los sistemas de desarrollo”. Es decir que el sistema de ayuda estaría estableciendo incentivos perversos y *existiría un problema de riesgo moral si los avances en el desarrollo se penalizaran con la reducción de la ayuda*. El autor, además de justificar la ayuda a los PRM, exhorta a promover su implicación en las tareas de ayuda, a medida que progresen en su experiencia de desarrollo. Estos países podrían impulsar mecanismos innovadores de **cooperación sur-sur**²²⁷, y el resto de la comunidad internacional podría apoyarlos a través de mecanismos de **cooperación triangular**.

En el caso particular de América Latina, Alonso aclara que es importante reconocer que las especificidades y características de estos PRM caracterizados por una elevada desigualdad y debilidades institucionales. Buena parte de los países de la región han registrado periodos de fuerte crecimiento que sin embargo no han podido sostenerse debido a una serie de obstáculos, que él define “**trampas del progreso**”²²⁸. Según el autor, el proceso cíclico de

²²⁶ ALONSO, José Antonio (2008), “¿Debe darse ayuda a los países de renta media?” en *ICEI Papers*, Madrid, N° 1, pg. 2.

²²⁷ Actualmente se verifican ejemplos de cooperación “sur-sur” en América Latina debido a varios factores: ese mecanismo expresa una reinterpretación “post-liberal” del regionalismo y la integración regional con un marcado acento ideológico; es visto como la posibilidad de expresión de un mayor protagonismo por algunos países con aspiraciones de liderazgo y políticas exteriores más asertivas; y además ofrece la posibilidad de contribuir al logro de los ODM no sólo como receptores de ayuda sino también como donantes. Se pueden considerar como proyectos de cooperación sur-sur: la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA); el intento de reformular la integración suramericana en el marco tanto de un MERCOSUR más “político”, como de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). SANAHUJA (2008b), pg. 11.

²²⁸ Este concepto que incluye elementos de la llamada “trampa de la pobreza” –un concepto de economistas que se lleva debatiendo desde los años cincuenta y se refiere al carácter de “circulo vicioso” que tiene la pobreza en países en desarrollo (en el sentido de que la pobreza no permite salir del subdesarrollo)– ha sido desarrollado por José Antonio Alonso, Director del ICEI. Un resumen de sus reflexiones se encuentra en ALONSO, José Antonio, América Latina, las trampas del progreso, diario “*El País*”, Madrid, 13 de octubre de 2005.

auge y caída de los países de América Latina, salvando las diferencias entre ellos, radica en tres grandes cuestiones: *a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c) las dificultades que enfrentan para la transformación tecnológica y productiva*. Por lo que la cooperación con estos países deberá no solo mantenerse, sino centrarse en estas cuestiones.

Por otro lado, el informe de las Naciones Unidas publicado en junio de 2005 e intitulado **“Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe”**²²⁹, afirma que la región está lejos de lograr los ODM. Para alcanzar estos objetivos, se deberán cumplir diversas condiciones:

- Tasa de crecimiento entre el 3 % y el 4,4 % anual, según el nivel de desarrollo de los países.
- Cambios institucionales para favorecer la igualdad y prestar especial atención a las políticas sociales en el contexto del desarrollo.
- Programas sociales centrados en la salud y la alimentación dirigidos a los jóvenes, las mujeres y los recién nacidos.
- “Un verdadero pacto fiscal innovador” que genere recursos públicos, acompañado de una garantía de gestión transparente por parte de las autoridades públicas.
- Aumento de la participación de los donantes de ayuda pública a los países más pobres: Nicaragua, Honduras, Bolivia y Guatemala, para complementar los recursos internos.
- Conclusión de la negociación de Doha para que los productos agrícolas de la región puedan acceder a los mercados de los países desarrollados.

La estrategia de cooperación al desarrollo de la CE reconoce la importancia de otorgar fondos a los PRM a través del **“Consenso Europeo sobre Desarrollo”** de 2006. Según este documento, la prioridad para la asignación de la ayuda de la UE y de los Estados miembros serán los países de renta baja, pero “la UE también continuará comprometida a apoyar políticas favorables a los pobres en los PRM, especialmente los países de renta media-baja, y nuestra ayuda al desarrollo estará enfocada a la reducción de la pobreza, en sus aspectos multidimensionales, en el contexto del desarrollo sostenible” (punto 24)”; y se agrega, en relación a la política comunitaria, que “el apoyo a los PRM también es importante para alcanzar los ODM. Muchos países de renta media -baja están afrontando el mismo tipo de dificultades que los países de renta baja . Un gran número de pobres se enfrentan a graves desigualdades, y una débil gobernanza, que amenazan la sostenibilidad de sus propios procesos de desarrollo (...) Muchos PRM tienen un papel importante en cuestiones políticas, de seguridad, o comerciales, produciendo o protegiendo los bienes públicos globales, y actuando como “anclas” regionales. Pero también son vulnerables a shocks

²²⁹ CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2005, pg. 21.

internos o externos, o están sufriendo o recuperándose de conflictos” (punto 61)²³⁰. Esta agenda, finalmente, ha sido recogida en el diálogo con América Latina por la **Declaración de Viena**, adoptada en la IV Cumbre UE-ALC. En particular, en la sección referida a las políticas de cooperación al desarrollo, se dio la bienvenida “...al continuo apoyo a los países de renta media, a través de la cooperación económica y para el desarrollo, incluyendo la ejecución de las estrategias de erradicación de la pobreza, habida cuenta de su papel en temas políticos, de seguridad y de comercio” (punto 41)²³¹.

Las reformas de la política de desarrollo europea y la arquitectura de la ayuda

Como se ha indicado, la UE ha sido un actor relevante impulsando la agenda internacional de desarrollo y ello ha demandado importantes reformas en la propia política de cooperación y en la de los Estados miembros. No es objeto de esta tesis analizar en detalle ese proceso, pero sí se reseñarán los cambios que han contribuido a conformar los instrumentos de la cooperación de la UE con América Latina.

1. En primer lugar, atendiendo a los compromisos multilaterales asumidos para la mejora de la eficacia de la ayuda, la UE ha visto la necesidad de adoptar una **estrategia común de cooperación**, uniformando los criterios de la política de cooperación de la CE con los de las políticas bilaterales de los Estados miembros y así garantizar mayor coordinación y complementariedad. Avanzando en este sentido, en el 2006, se llega a la adopción del “**Consenso Europeo de Desarrollo**”, al que ya se ha hecho referencia.

Por primera vez, a través de este documento, se establece *una visión compartida a nivel europeo sobre cuales son y cómo han de tratarse los desafíos del desarrollo*. Es decir que se definen y acuerdan los objetivos, los principios y los valores que rigen la cooperación al desarrollo de la UE. Se explicita el *compromiso con los ODM y las Declaraciones de Roma y París* y, como se indicó, se define la *prioridad de la ayuda en relación a los países más pobres y los sectores sociales básicos, aunque sin excluir a los PRM*. El objetivo primordial de la cooperación para el desarrollo de la UE es, a partir de este momento, la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible. Se opta además por una *concepción multidimensional de la erradicación de la pobreza* que se extiende a la gobernanza democrática, la justicia social, el acceso a los servicios sociales, el medio ambiente y la prevención de conflictos²³².

A través del “Consenso Europeo”, se decide centrar la contribución de la UE en determinados ámbitos en los que la Comunidad Europea posea ventajas comparativa con respecto a otros donantes. La política de desarrollo de la CE se centra por lo tanto en las siguientes **ocho áreas prioritarias**: a) comercio e integración regional; b) medio ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales; c) infraestructura, transportes y

²³⁰ Unión Europea (2006a), óp. cit.

²³¹ Comisión Europea (2006a), *Declaración de Viena: IV Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 12 de mayo de 2006.

comunicaciones; d) agua y energía; e) desarrollo rural, planeamiento territorial, agricultura y seguridad alimentaria; f) gobernanza, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales; g) prevención de conflictos y apoyo a los Estados frágiles; h) desarrollo humano; i) empleo y **cohesión social**.

Nos interesa destacar el lugar prioritario que asume **la cohesión social, junto con el empleo**. En el documento se afirma que “la CE apoyará la *lucha contra la exclusión social y la discriminación* de cualquier clase. Promoverá el *diálogo social*, la protección de la *igualdad de género* y los derechos de las *poblaciones indígenas*. Particular atención ocuparán los derechos de la *infancia*, especialmente su protección contra cualquier tipo de abuso como el *tráfico de personas* y el uso de niños en conflictos armados. Para poner en práctica estos principios la CE apoyará reformas sociales, fiscales y de la seguridad social. Considerando el *empleo* como un factor crucial para la cohesión social y el desarrollo, la CE hará ahora de la creación de empleo una de sus prioridades.”²³³

2. Siguiendo con el proceso de mejora de la política de cooperación europea, desde 1998 se ha emprendido una ambiciosa agenda de **reforma administrativa** para superar los problemas de retrasos burocráticos que llevaron a una *acumulación de compromisos no ejecutados, también definidos como “compromisos durmientes”*²³⁴. El inventario de los proyectos no ejecutados alcanzaba en 1998 un valor de más de 20.000 millones de euros, comprometidos desde mediados de los ochenta²³⁵. Algunos proyectos habían sido anulados por diversos motivos, sin embargo el correspondiente apunte contable no había sido convenientemente cancelado. No obstante la reforma emprendida no se logró sanar del todo al problema. En 2008, el dinero acumulado no gastado amontaba a 10.700 millones de euros²³⁶.

La reforma administrativa afectó inclusive a la estructura organizativa, implicando una “**desconcentración**” de los servicios y una mejora en la formación profesional del personal de la Comisión. Con respecto al primer punto, en el 2001 se crea la agencia **EuropAid** y se redefinen las funciones de la misma con respecto a las Direcciones Generales (DG) de Desarrollo y Relaciones Exteriores. A diferencia de las DG, EuropeAid trabaja de una manera crecientemente descentralizada. Las **Delegaciones** de la Comisión en países terceros han recibido la capacidad de gestión del ciclo completo del proyecto, convirtiéndose

²³² SANAHUJA (2008b), óp. cit., pg. 18.

²³³ Unión Europea (2006a), óp. cit., pg. 15.

²³⁴ En base a las previsiones establecidas en los documentos estratégicos regionales y nacionales se deciden las sumas que podrán comprometerse en cada ejercicio financiero. Estas cantidades se integran en el presupuesto anual de la UE, dentro de la columna “**créditos de compromiso**”. La evolución de los compromisos anuales abiertos y en vigor en cada sector determina los “**créditos de pagos**”, es decir las cantidades que podrán desembolsarse realmente en cada ejercicio. Aquellos proyectos que, desde su identificación y la realización del compromiso financiero inicial, no registran movimientos en más de tres años entran a formar parte de los llamados “**compromisos durmientes**”. ROUQUAYROL GUILLEMETTE / HERRERO VILLA (2007), óp. cit., pg. 17.

²³⁵ *Ibidem*, pg. 36.

en los auténticos motores de la ejecución de la asistencia exterior. El papel de la sede central evoluciona paulatinamente hacia el de un centro de asistencia y apoyo a las delegaciones y un intercambiador de experiencias que ayuden a la llamada “fertilización cruzada” y a la extensión de las mejores prácticas, de forma que lo aprendido en una región cualquiera pueda utilizarse cuando parezca conveniente en cualquier otra región del mundo. Al haber sido transferidas las responsabilidades de gestión a las delegaciones, aumenta de manera radical la importancia de las tomas de posición del país beneficiario que da un gran paso adelante hacia la apropiación del programa o proyecto²³⁷.

3. Por último, un elemento de capital importancia ha sido la **adopción de nuevos instrumentos presupuestarios**. Entre 2006 y 2007, la Unión Europea se ha dotado de un nuevo conjunto de Reglamentos de cooperación al desarrollo, llamados “Instrumentos”. Todos los reglamentos hasta entonces vigentes, que conformaban una estructura demasiado amplia y fragmentada, se racionalizan y simplifican. El resultado son *seis instrumentos* que canalizan la ayuda exterior de la UE y que se insertan en las **Perspectivas Financieras para 2007-2013**²³⁸, adoptadas en abril de 2006. Los instrumentos se sitúan en el marco financiero en el rubro “**la UE como socio mundial**” que agrupa todas las acciones exteriores de la UE con una asignación financiera total de 49.500 millones de euros, equivalente al **5.7% del presupuesto total** de la UE para el periodo 2007-2013²³⁹.

En particular, las nuevas líneas presupuestarias son: el **Instrumento de cooperación con países industrializados**²⁴⁰ - para países cuales Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, etc.- con una dotación de 172 millones de euros; el **Instrumento de Vecindad**²⁴¹ - para los países de la cuenca Sur y Este del Mediterráneo, Europa del Este, Cáucaso, Oriente Medio - con una dotación de 11.181 millones de euros; el **Instrumento de Preadhesión**²⁴² - para los países candidatos o pre candidatos - con una dotación de 11.468 millones de euros; el **Instrumento de Cooperación al Desarrollo**²⁴³ - para los países de América Latina, Asia, Asia Central, África del Sur - con una dotación de 16.897 millones de euros; el **Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos**²⁴⁴ - instrumento temático

²³⁶ EUROPAID (2009), *La ayuda exterior de la Comunidad Europea 2004-2009: mejor, más y más rápida*, Comisión Europea, Bruselas, pg.30

²³⁷ ROUQUAYROL GUILLEMETTE / HERRERO VILLA (2007), óp. cit., pg. 39 – 40.

²³⁸ Unión Europea (2006c), *Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera*, Bruselas, mayo.

²³⁹ ALOP, *La cooperación al desarrollo de la Unión Europea para América Latina 2007 – 2013*, Bruselas, 2008, pg. 2-3.

²⁴⁰ Unión Europea (2006d), *Reglamento (CE) 1934/2006 del Consejo de 21 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación con los países y territorios industrializados y otros países y territorios de renta alta*.

²⁴¹ Unión Europea (2006e), *Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Vecindad (IVE)*, de 24 de octubre de 2006.

²⁴² Unión Europea (2006f), *Reglamento (CE) 1.085/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Preadhesión (IPA)*.

²⁴³ Unión Europea (2006g), *Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)*, de 18 de diciembre de 2006.

²⁴⁴ Unión Europea (2006h), *Reglamento (CE) 18889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos*, de 20 de diciembre de 2006.

de alcance global - con una dotación de 1.104 millones de euros; y el **Instrumento de Estabilidad**²⁴⁵ - para situaciones de crisis en dónde sea que se verifiquen - con una dotación de 2.062 millones de euros.

Los tres últimos son los que afectan a la cooperación con los países de América Latina²⁴⁶. Entre ellos, el más importante por su cobertura y recursos es el nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo. El mismo sustituye al anterior **Reglamento 442/92 para los países en vías de desarrollo de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA)**²⁴⁷, que reguló la cooperación comunitaria con esa región desde 1992 y hasta el 1 de enero de 2007.

Completa esta arquitectura el **Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**. Este fondo está dirigido a los **países ACP** que tienen como base legal los llamados **Acuerdos de Cotonou**, concluidos en febrero de 2000 y en vigor desde 2003. Los Acuerdos de Cotonou son un auténtico **tratado internacional en el campo de la cooperación**, que liga a los veintisiete Estados miembros de la UE con 77 países de las tres regiones. Su instrumento financiero, el FED, **no forma parte del presupuesto comunitario** sino que se construye a base de contribuciones de cada Estado miembro y se gestiona mediante complejos mecanismos en los que están representados los países beneficiarios. En Diciembre de 2005 se aprobó una dotación financiera de 22.700 millones de euros para el 10º FED que cubrirá el periodo 2008-2013²⁴⁸.

Volviendo al ICD es fundamental señalar que el mismo se subdivide a su vez en “**programas geográficos**”, uno por cada región que incluye - América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Próximo, Sudáfrica -, y “**programas temáticos**”. Las actividades realizadas a partir de los programas temáticos *pueden llegar a todas las regiones en desarrollo, con independencia de las asignaciones geográficas*, por lo que podrán complementarlas²⁴⁹. Los programas temáticos, aprobados en enero de 2006, son los siguientes:

- *Invertir en las personas*²⁵⁰: Programa de desarrollo social y humano con una dotación de 1.060 millones de euros. Apoya acciones en seis ámbitos diferentes,

²⁴⁵ Unión Europea (2006i), *Reglamento (CE) 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Estabilidad (IE)*, de 15 de noviembre de 2006.

²⁴⁶ Los países de América Latina especificados en el Anexo I del ICD son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

²⁴⁷ Unión Europea (1992), *Reglamento (CE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la Ayuda Financiera y Técnica y a la Cooperación Económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia*. En un principio, la cooperación de la CE se ciñó a las antiguas colonias de los seis Estados fundadores, concentradas todas ellas en África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Pero la entrada de España y Portugal en la CE trajo consigo el interés de estos dos países por ampliar el esquema de la cooperación comunitaria a América Latina. Las discusiones internas para establecer la base legal de esta cooperación culminaron con la adopción del reglamento PVD-ALA. El mismo establecía una ayuda financiera y técnica y una cooperación económica, dando prioridad al fomento de los derechos humanos y a la democratización, así como a la buena gestión pública, la protección del medio ambiente, la liberalización del comercio y el fortalecimiento de la dimensión cultural. ROUQUAYROL GUILLEMETTE / HERRERO VILLA (2007), óp. cit., pg. 27.

²⁴⁸ ALOP (2008), óp. cit., pg. 3.

²⁴⁹ Comisión Europea (2008f), *Introducción a los instrumentos y programas temáticos 2007-2010*, Bruselas, pg.7.

²⁵⁰ Comisión Europea (2006b), *Communication from the Commission to the council and the European Parliament. Investing in people. Communication on the thematic programme for human and social development and the financial perspectives for 2007-2013*, Bruselas, COM (2006) 18 final, 25 de enero.

que abarcan casi todos los ODM: la salud; la educación, el conocimiento y las competencias; la igualdad de género; la cohesión social, el empleo y el trabajo digno - para la mejora de trabajos a escala internacional -; la infancia y la juventud - contra la explotación de los niños y para mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes -; el acceso a la cultura y la diversidad cultural.

- *Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales*²⁵¹: con 804 millones de euros, este programa tiene como objetivos fundamentales: apoyar la integración de las cuestiones medioambientales en los países en desarrollo, mediante el respaldo de los agentes de la sociedad civil; promover la puesta en marcha de iniciativas y compromisos adoptados tanto a nivel europeo como a escala internacional; mejorar la integración de las cuestiones medioambientales en las políticas exteriores de la UE; reforzar la gobernanza internacional en materia de medio ambiente y conceder un papel motor a la acción de la UE; diversificar las opciones en materia de energía sostenible, sobre todo mediante la creación de un marco legislativo y administrativo favorable a las inversiones y las empresas, y mediante el fomento de la cooperación regional.
- *Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo*²⁵²: dotado con 1.639 millones de euros, pretende reforzar la capacidad de intervención de estos actores con la voluntad de lograr un desarrollo más participativo. Cofinancia acciones tan variadas como el desarrollo rural, la salud, la protección del medio ambiente, la educación y el apoyo a una asociación duradera entre la sociedad civil y las autoridades locales. Se dirige tanto a los actores no estatales y autoridades locales de los países socios para que refuercen sus capacidades, como a sus pares europeos para que sensibilicen y eduquen a la población europea sobre los desafíos de la lucha contra la pobreza.
- *Seguridad alimentaria*²⁵³: con una previsión de 1.709 millones de euros, pretende contribuir a los ODM referidos a la lucha contra el hambre y la desnutrición. Sus acciones apuntan esencialmente a aumentar la producción agrícola de los países, apoyar a los pequeños productores y a la investigación agrícola, mejorar el acceso a los alimentos de las comunidades más desfavorecidas.
- *Migración y asilo*²⁵⁴: con 384 millones de euros, este programa ofrece asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo para asegurar una mejor gestión de

²⁵¹ Comisión Europea (2006c), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía*, Bruselas, COM (2006) 19 final, 25 de enero.

²⁵² Comisión Europea (2006d), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Acción exterior: Programa temático "Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo"*, Bruselas, COM (2006) 19 final, 25 de enero.

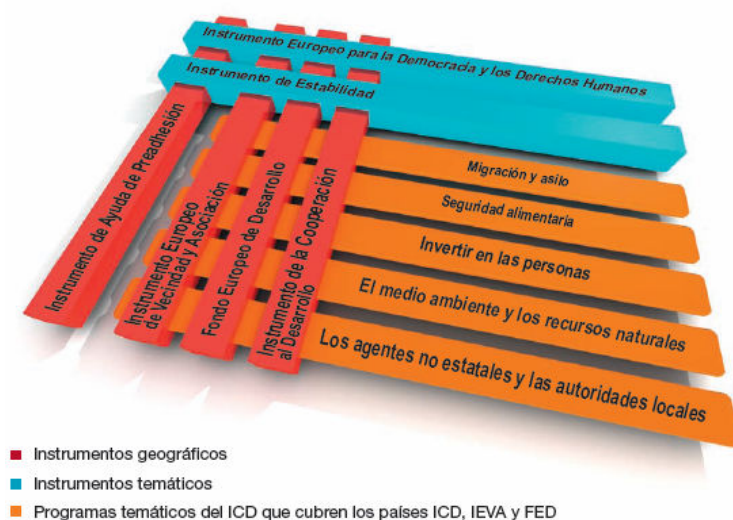
²⁵³ Comisión Europea (2006e), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Estrategia temática en favor de la seguridad alimentaria. Llevar adelante los programas de seguridad alimentaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Bruselas, COM (2006) 21 final, 25 de enero.

²⁵⁴ Comisión Europea (2006f), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo*, Bruselas, COM (2006) 26 final, 25 de enero.

los flujos migratorios en todos sus aspectos. No pretende luchar contra las causas profundas del fenómeno migratorio sino contribuir a que los países socios se beneficien de las ventajas de la migración a través de acciones de codesarrollo²⁵⁵ y a establecer un enfoque que tenga en cuenta tanto los intereses de los Estados como los intereses y derechos de las personas.

Finalmente, el ICD define un programa específico de medidas complementarias para *los países ACP - África, Caribe y Pacífico - signatarios del Protocolo del Azúcar* afectados por la reforma del azúcar de la Comunidad para apoyar su proceso de adaptación.

Resumimos y aclaramos lo expuesto hasta ahora en forma gráfica²⁵⁶:



Así América Latina se beneficia de los programas temáticos del ICD, los cuales se suman al programa geográfico específico para la región. Del total de 16.897 millones de euros con los que cuenta el ICD para el periodo 2007-2013, **2.690 millones de euros (el 16%) se destinarán exclusivamente a América Latina.**

Las prioridades concretas que se establecen en el “**programa geográfico**” para **América Latina**²⁵⁷ son las siguientes:

- *Fomentar la cohesión* social como finalidad compartida y política prioritaria de la Comunidad y de América Latina, lo cual supone combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Prestando particular atención a las políticas fiscales y de bienestar social, a la inversión productiva para aumentar y mejorar el empleo, a las políticas de lucha contra la discriminación y contra la producción, consumo y tráfico de estupefacientes, y a la mejora de los servicios sociales básicos, en particular la

²⁵⁵ “Se entiende por codesarrollo una forma de cooperación en la que los ciudadanos emigrantes sirven como vector de desarrollo de sus países de origen”. Definición consultada on line en WIKIPEDIA, disponible en: www.wikipedia.org, palabra: codesarrollo (febrero 2010).

²⁵⁶ Fuente del gráfico: Comisión Europea (2008f), óp. cit., pg. 8.

²⁵⁷ Unión Europea (2006b), óp. cit., pg. 48.

sanidad y la educación;

- *Favorecer una integración regional mayor*, incluido el apoyo a los diferentes procesos de integración regional y a la interconexión de las redes de infraestructuras, garantizando a la vez la complementariedad con las actividades apoyadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y demás instituciones;
- *Apoyar el refuerzo del buen gobierno y de las instituciones públicas*, y de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos del niño y de los pueblos indígenas;
- *Apoyar la creación de una zona común UE-América Latina de enseñanza superior*;
- *Fomentar el desarrollo sostenible* en todas sus dimensiones con atención particular a la protección de los bosques y a la biodiversidad.

Es importante subrayar, que en el marco de este nuevo instrumento, la cooperación de la UE con América Latina se desarrolla a tres niveles fundamentales:

- Los proyectos bilaterales con los países y con las subregiones, que prevén acciones de cooperación directa con los gobiernos y que no serán nuestro objeto de estudio en esta instancia.
- Los programas regionales con el conjunto de la región latinoamericana, que se ejecutan directamente con la sociedad civil, como veremos en el capítulo 3.
- Los programas temáticos de cobertura universal, ya mencionados.

Los primeros dos obedecen a las prioridades establecidas en el “programa geográfico” para América Latina.

Capítulo 2

Documentos claves de la estrategia regional de la UE para América Latina

Desde la adopción en 1994 del **Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe**²⁵⁸, la UE ha expuesto su estrategia regional hacia América Latina en varios documentos elaborados por la Comisión Europea. Los mismos son de distinta naturaleza, rango y marco temporal. Por una parte, se encuentran las **Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento** orientadas a la definición general de la política de la Comunidad Europea hacia América Latina. Las Comunicaciones en algunos casos, abarcan un quinquenio y establecen un presupuesto indicativo, mientras que en otros se definen posiciones y propuestas de corto plazo ante una Cumbre UE-ALC. Más específicos son los **documentos de programación regional y**

²⁵⁸ Consejo de la Unión Europea (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre de 1994), Madrid, IRELA.

subregional (*Regional Strategy Paper*) y **para cada país** (*Country Strategy Paper*), cuyo objetivo es establecer la programación indicativa de la cooperación por un periodo determinado²⁵⁹.

Recordamos que estos documentos están estrechamente vinculados a las decisiones tomadas en el diálogo político institucionalizado, y que influyen y son influenciados por el diálogo sectorial en materia, ambas instancias están descritas en detalle en la Parte I de la presente tesis.

Merece la pena hacer un rápido análisis de las Comunicaciones de la Comisión y de los documentos de programación regional²⁶⁰, concentrando nuestra atención exclusivamente en las principales prioridades establecidas, ya que su evolución y cambio nos permitirá entender cómo la “cohesión social” ha llegado a situarse entre las tres prioridades principales de la cooperación UE- América Latina para el período 2007-2013.

1994 - Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe²⁶¹

(Consejo de la UE)

Basándose en el Tratado de Maastricht, firmado dos años antes (1992) y que confiaba a la Unión Europea la tarea de desarrollar una política exterior y de seguridad común, el Documento del Consejo Europeo, tenía por finalidad reafirmar el compromiso sostenido de Europa de ampliar y profundizar las relaciones con sus socios de América Latina y el Caribe para llevar adelante iniciativas conjuntas basadas en una sólida agenda birregional. En ese entonces, se estableció que el diálogo había de centrarse en **asegurar el respeto universal de los derechos humanos, incrementar los intercambios económicos equilibrados, fomentar el desarrollo sostenible, combatir la pobreza y la degradación del medio ambiente y estrechar los lazos científicos y culturales.**

1995 - UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación²⁶²

(Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo)

Constituyó la respuesta de la Comisión a la estrategia definida por el Consejo en 1994 y estableció la *estrategia regional para el periodo 1996-2000* y el presupuesto indicativo plurianual.

A través del documento, la Comisión propuso la instauración de una cooperación más pertinente, específica, innovadora y flexible, que debía centrarse en tres ejes prioritarios:

²⁵⁹ SANAHOJA (2008b), pg. 22.

²⁶⁰ Los documentos de programación subregionales y por países no serán objeto de este análisis, ya que, como explicitado en la introducción, nos referiremos exclusivamente a la mirada más amplia a nivel regional.

²⁶¹ Consejo de la Unión Europea (1994), óp. cit.

²⁶² Comisión Europea (1995), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)”*, Bruselas, COM (1995) 495 final, 23 de octubre.

- ✓ el **apoyo institucional y la consolidación del proceso democrático**, en particular a través de la consolidación de las instituciones legislativas, judiciales, policiales y de defensa de los derechos humanos, el fomento de la buena gobernanza y la descentralización;
- ✓ la **lucha contra la pobreza y la exclusión social** con el fin de integrar en la economía de mercado a los grupos de población afectados, poniendo en práctica programas concretos en los ámbitos de la sanidad, la enseñanza o el hábitat;
- ✓ el **apoyo a las reformas económicas y al incremento de la competitividad internacional**, en concreto mediante el apoyo al desarrollo del sector privado, la intensificación de la cooperación económica, el fomento de la cooperación industrial, científica y tecnológica, la promoción del desarrollo de la sociedad de la información y la liberalización del comercio.

1999 - Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI²⁶³ (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo)

A raíz de los resultados positivos de la estrategia de cooperación iniciada en 1995, y considerando los intereses compartidos en el contexto internacional, la Comisión decidió estrechar los lazos con América Latina. El objetivo de las relaciones birregionales pasó a ser la constitución de una “**Asociación Estratégica**”, debatida pocos meses después en Río de Janeiro, en la primer Cumbre UE-ALC.

A través de esta Comunicación, la Comisión propuso que el diálogo entre la UE y América Latina se basara en el principio del **multilateralismo**, en la **integración regional** y en la **cohesión social**.

En esta instancia la cohesión social aparecía como *sinónimo de lucha contra la pobreza* y estaba estrechamente *vinculada al progreso económico y social*, necesario para reforzar la inserción de la región latinoamericana en el contexto internacional.

2000 - Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea²⁶⁴

(Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo)

Tan sólo un año después, a mitad entre la celebración de la primer Cumbre y la segunda, la Comisión presentó las acciones globales y regionales que tenía intención de efectuar dentro del seguimiento de los compromisos asumidos en Río de Janeiro y en preparación de la “Cumbre de Madrid”.

Se definieron *tres ámbitos de acción prioritarios*: la promoción de los derechos humanos, la cooperación en el sector de las tecnologías de la información y la lucha contra las desigualdades sociales. Lo importante es destacar que en el **ámbito de la cooperación al**

²⁶³ Comisión Europea (1999), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI”*, Bruselas, COM (1999b) 105, 9 de marzo.

²⁶⁴ Comisión Europea (2000c), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea”*, Bruselas, COM(2000) 670, 31 de octubre.

desarrollo, se definió como acción prioritaria **el apoyo a los grupos sociales más vulnerables** de América Latina y el Caribe, con el fin de reducir los desequilibrios sociales. En esta óptica, la Comisión propuso establecer una "**Iniciativa Social**" UE-ALC para entablar una reflexión general sobre la cuestión y compartir las experiencias adquiridas en su interior. En ese entonces no se especificó en qué consistía dicha iniciativa, sino más bien parecía una expresión de las intenciones a largo plazo de la Comunidad en su cooperación con América Latina.

2002 - Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006²⁶⁵
(Comisión Europea)

Este informe es considerado el primer "Documento Estratégico Regional", de rango mayor con respecto a las Comunicaciones de la Comisión. En el mismo se explicitaba como aplicar el plan de acción de la Cumbre de Río, celebrada dos años antes, y el de la Cumbre de Madrid que se iba a celebrar a los pocos meses.

Recordamos que en ese entonces la financiación de la cooperación de la Unión Europea con los países de América Latina se regía por el Reglamento PVD-ALA, ya analizado en estas páginas.

En la programación regional se identificaron cuatro ámbitos de actividad²⁶⁶ para el periodo 2002-2006 - con un presupuesto de *280 millones de euros*:

(1) El apoyo de las relaciones entre ambas regiones mediante el refuerzo de la colaboración entre redes de la sociedad civil: principalmente en el sector de la educación

(2) La **Iniciativa Social**, es decir la contribución a la reducción de las desigualdades mediante acciones selectivas dirigidas a los sectores desfavorecidos de la población, tales como la integración de la dimensión de los grupos desfavorecidos en las políticas y las acciones.

(3) La preparación y la prevención de cara a las catástrofes naturales y la reconstrucción.

(4) La acción complementaria de apoyo a la asociación estratégica, es decir la constitución de un observatorio de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Nos interesa ver con más detalle la prioridad N°2. La Comisión consideró que dado los escasos resultados de los países de América Latina en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, y en particular en relación con la debilidad de la información disponible sobre los segmentos más afectados de la población, fuera necesario que ambas regiones pusieran en marcha una *iniciativa social* para abordar el problema. A tal fin, la iniciativa social intentaba *impulsar las capacidades de las autoridades públicas* de todos los países de América Latina en la formulación de medidas coherentes para luchar contra las desigualdades sociales identificando a los sectores de la población más afectados. El programa pretendía aportar herramientas de conocimiento y de metodología acerca del

²⁶⁵ Comisión Europea (2002c), *Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, Bruselas, AIDCO/0021/2002, abril.

problema de la desigualdad social, relacionada con la discriminación étnica y racial; mejorar la capacidad de las administraciones latinoamericanas, así como la de las instituciones financieras; y establecer acciones orientadas a la reducción de las desigualdades. El mismo se basaba en la experiencia de la Unión Europea en estos ámbitos. Se estableció, para la realización de la iniciativa, una asignación indicativa de entre 15% y 20% de los recursos disponibles²⁶⁷.

Podemos considerar la “iniciativa social” como la origen del programa “EUROsociAL”, lanzado cinco años después.

2004 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004²⁶⁸

Es el documento preparatorio de la Cumbre de Guadalajara, en el que la Comisión realizó propuestas concretas para la adopción de decisiones por parte de los Jefes de Estado y de gobierno de la UE y ALC e invitó a que las prioridades del encuentro se centraran en dos ámbitos: la **cohesión social** y la integración regional²⁶⁹.

Como vimos en la Parte I, es en la Cumbre de Guadalajara que la cohesión social entró en la escena de las relaciones UE-ALC con su nombre, pero siempre vinculada a la lucha contra las desigualdades, la pobreza y la marginación, “dado que esos fenómenos debilitan la democracia y constituyen una amenaza para la paz y la estabilidad”, así como se afirma en el documento.

La Comisión propuso que se adoptaran decisiones concretas a favor de los objetivos siguientes:

✓ Aplicar políticas sólidas y eficaces que aumentaran la cohesión social, a través de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la marginación. Se consideraron **tres sectores**. El primero era la *gobernanza democrática*, dado que la mayor parte de los habitantes de América Latina no confiaba en el sistema político. Así pues, debían mejorarse los sistemas electorales y el funcionamiento y la representatividad de los partidos políticos y garantizarse la independencia del poder judicial. El segundo sector se refería a la *política social*: aumentar las posibilidades de acceso a la educación, los servicios sanitarios, la vivienda y el empleo. En el tercer ámbito, relativo a las *finanzas públicas y la política fiscal*, se recomendaba la introducción de reformas fiscales dirigidas a ampliar la base tributaria, favorecer la equidad y permitir un nivel de gasto social adecuado.

²⁶⁶ Ibídem, pg.5.

²⁶⁷ Ibídem, pg.24-25.

²⁶⁸ Comisión Europea (2004c), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruselas, COM (2004) 3220 final, 7 de abril.

²⁶⁹ Por lo que se refiere a la **integración regional**, la Comisión consideró que no tenía que ser un fin en sí mismo sino que su importancia residía en sus consecuencias, cuales el mejor aprovechamiento del potencial de la región, su integración en los mercados internacionales y una mayor influencia en la escena mundial, una mayor estabilidad y la prevención de conflictos.

- ✓ *Incitar a la comunidad internacional a apoyar estas medidas.*
- ✓ Intensificar la cooperación en materia de cohesión social y centrarla en *compartir la experiencia europea* y en transferir sus conocimientos técnicos.

2005- Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina²⁷⁰

(Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo)

Fue la primera Comunicación sobre las relaciones con América Latina de la Comisión Barroso, por lo que estableció prioridades adaptadas al nuevo ciclo político y a los cambios que se habían producido en la realidad latinoamericana. La misma estuvo precedida de un amplio estudio sobre el futuro de las relaciones birregionales²⁷¹.

La Comisión pretendía intensificar el diálogo político con cambios en la agenda y el formato de las reuniones birregionales y establecer una cooperación mayor en materia de prevención de conflictos. En materia económica, se proponía completar la “red” de Acuerdos de Asociación con el conjunto de América Latina, apoyando los procesos de integración. También se planteaba un diálogo más intenso sobre medio ambiente y los obstáculos al comercio y las inversiones, respaldando una actuación más intensa del Banco Europeo de Inversiones en apoyo a las infraestructuras regionales²⁷².

Esta Comunicación fue respaldada por el Parlamento Europeo, a través del “**Informe Salafranca**”²⁷³ de 2006. El Parlamento insistió en la necesidad de dar mayor relevancia a la cooperación UE-América Latina promoviendo la firma de un acuerdo birregional para 2012.

En esta instancia, **la cohesión social se definió como “un objetivo compartido y un eje esencial de las relaciones UE-América Latina”**²⁷⁴, a lograr con distintas medidas en materia de diálogo político y cooperación.

Extrajimos unos párrafos del documento para entender mejor a que se refiere la Comisión cuando afirma que su estrategia de cooperación deberá ayudar a “construir sociedades más solidarias: impulsar una mayor cohesión social en beneficio de todos”:

“En el contexto de la globalización, la promoción de la cohesión social tiene por objetivo construir sociedades más solidarias, que ofrezcan oportunidades reales a todos - incluidos los más desfavorecidos - de *acceder a los derechos fundamentales y al empleo*, de beneficiarse del crecimiento económico y del progreso social y así de *participar plenamente*

²⁷⁰ Comisión Europea (2005f), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”*, COM (2005) 636 final, Bruselas, 8 de diciembre.

²⁷¹ FRERES / SANAHUJA (2005), óp. cit. Este informe fue elaborado con financiación de la Comisión Europea (Dirección General de Relaciones Exteriores) para el proyecto: “Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives”.

²⁷² SANAHUJA (2008b), pg. 23.

²⁷³ Parlamento Europeo (2006), *Informe sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (2005/2241(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 13 de marzo de 2006, (A6-0047/2006). Conocido como “Informe Salafranca 2006”.

²⁷⁴ Comisión Europea (2005f), óp. cit., pg. 12.

en la sociedad. La promoción de la cohesión social es esencial para *luchar contra la pobreza y la desigualdad.* Es también indisociable de la *consolidación de la democracia*, de una *economía eficaz* y de un empleo digno para todos. La dificultad consiste en *combinar crecimiento económico y empleo, equidad y solidaridad.* Este objetivo exige la adopción de estrategias integradas y que se adapten a la realidad concreta de cada país y subregión para conseguir así una interacción óptima de las políticas. Ello supone una *gobernanza capaz* de interesar al conjunto de los actores y de lograr consensos”²⁷⁵.

Entendemos por lo tanto que la cohesión social se entendía como una herramienta para luchar contra la pobreza y fomentar una sociedad participativa con igualdad de acceso a los servicios públicos y al empleo, en un régimen democrático y de eficiencia económica. *Se reconoció la necesidad de adoptar estrategias integradas, pero sin embargo no se mencionó cuáles habían de ser.*

2007 – Documento de Programación Regional para América Latina, 2007-2013²⁷⁶
(Comisión Europea)

Define el programa estratégico regional en vigencia actualmente, enmarcado jurídicamente en el nuevo Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD).

El Documento delimita **tres ámbitos de actividades regionales**, para el período 2007-2013, identificados sobre la base de las necesidades a nivel regional y de las enseñanzas extraídas de la experiencia de la cooperación pasada.

Los tres ámbitos están orientados a hacer frente a los siguientes desafíos regionales:

- (1) **Cohesión social** para consolidar el tejido social a través, entre otros, de la *reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión*, así como la cooperación en el ámbito de la *lucha contra las drogas*;
- (2) *Integración regional y cooperación*;
- (3) *Recursos humanos y comprensión mutua Unión Europea/América Latina* - a través también del apoyo a proyectos llevados a cabo por organizaciones implicadas en la comprensión mutua entre la UE y América Latina.

En la estrategia del plano de programación plurianual, definido para hacer frente a estos tres desafíos, se incluyen los siguientes programas regionales: (1) EUROsociAL y URB-AL; (2) AL-INVEST y @LIS; (3) ALFA y ERASMUS MUNDUS. Haremos una descripción de los mismos en el capítulo siguiente.

Al analizar la situación y los desafíos de la región, la Comisión definió como **retos de las relaciones UE – AL, con respecto a la mejora de la cohesión social**: la lucha contra la pobreza, en relación al atraso de la región en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio; el problema de las desigualdades y la exclusión, vinculado a la concentración de la riqueza en manos de una minoría de la población y a la incapacidad de los gobiernos para responder a

²⁷⁵ *Ibídem.*

²⁷⁶ Comisión Europea (2007a), *óp. cit.*

las necesidades y expectativas de sus ciudadanos; la necesidad de reforzar los sistemas democráticos, la legitimidad institucional, el papel de la sociedad civil, la defensa de los derechos humanos y especialmente los derechos de las poblaciones indígenas, de las mujeres y de las minorías. Pero también la lucha al tráfico internacional de drogas, considerando el problema un factor de inestabilidad para la región y más allá de sus fronteras²⁷⁷.

Con respecto al “Apoyo a la cohesión social, reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la exclusión”, el **Objetivo general** propuesto en el Documento es: “Apoyar los esfuerzos de América Latina para desarrollar estrategias, políticas e instrumentos destinados a reforzar la cohesión social mediante, entre otros, la reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la exclusión social en el contexto del desarrollo sostenible y apoyar el cumplimiento de los compromisos internacionales, en particular en el marco de los Objetivos del Milenio según los principios del ICD”²⁷⁸. En el desglose del mismo a **Objetivos específicos** encontramos:

- Apoyar la formulación de *políticas sociales*, incluida su *vertiente fiscal*.
- Apoyar la cooperación intrarregional para *promover el diálogo* entre gobiernos; apoyar intercambios entre las regiones y las ciudades y los socios pertinentes, para determinar buenas prácticas y acciones conjuntas, inspirándose en la experiencia europea de la Estrategia de Lisboa²⁷⁹ - a tal fin se valoriza el papel de EUROsociAL, programa de la Comisión que analizaremos con más detalle más adelante.
- Apoyar la *participación de la sociedad civil* - con el fin de contribuir también a apoyar los avances de la región en el ámbito del gobierno democrático.
- Tener en cuenta las *regiones más pobres*, las zonas desheredadas, las poblaciones más marginalizadas - lucha contra la exclusión -, las cuestiones de *género*, las *poblaciones indígenas* y otras poblaciones y grupos étnicos, los *afro-descendientes* en caso de encontrarse en situación de marginalización.
- Promover una reflexión e iniciativas sobre la *integración de la cohesión social en el sistema internacional* a través de un grupo de trabajo ad hoc conformado por CE, BM, BID, FMI - analizado en el diálogo sectorial, Parte II de la presente tesis.
- Reforzar las *sinergias positivas entra la cohesión social y la protección del medio ambiente* mediante una mejor integración de proyectos dirigidos a la reducción de la pobreza y la gestión de los recursos naturales duraderos.

Por lo tanto, para el periodo 2007-2013, la cohesión social aparece estrechamente vinculada a: la lucha contra la pobreza y la exclusión – desigualdad -; la lucha contra el tráfico de drogas y la protección del medio ambiente.

En concreto, a nivel de acciones necesarias, la Comisión hizo hincapié en: el papel de los Estados nacionales a través de sus políticas sociales y fiscales; el fomento del dialogo,

²⁷⁷ Ibídem, pg. 6-7.

²⁷⁸ Ibídem, pg. 22.

²⁷⁹ Se hace referencia al “Método Abierto de Coordinación”, presentado en la Parte II de la presente tesis.

incorporando tanto a la sociedad civil - con particular atención a los grupos más excluidos - como a las organizaciones del sistema internacional; las sinergias positivas entre cohesión social y medio ambiente y entre cohesión social y lucha al tráfico de drogas.

Se destinó a la promoción de la cohesión social el 35% del Programa Indicativo Regional 2007-2013 por un total de **194 millones de euros**.

2008 – La Asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común²⁸⁰
(Comisión Europea)

El documento, elaborado antes de la Cumbre de Lima, celebrada el mismo año y para la cual incluye algunas recomendaciones, definió la Unión Europea y América Latina y el Caribe como “**aliados naturales**” unidos por fuertes vínculos históricos, culturales y económicos, así como por una convergencia cada vez mayor de valores básicos y principios. Por lo tanto, el compromiso hacia el respecto a los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, el multilateralismo y la cohesión social, se reconfirmó como un **compromiso común**.

Entre los desafíos temáticos de la asociación estratégica se enumeró la cohesión social. Sin embargo, la definición no difirió de la presentada en la Comunicación de 2005.

2009 – La Unión Europea y América Latina. Una asociación de actores globales²⁸¹
(Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo)

El presente documento es el último publicado hasta la fecha de redacción de esta tesis (marzo 2010). En el mismo se hace un balance de la Asociación Estratégica con América Latina y de los resultados de la estrategia de la Comisión hacia dicha región, con algunas recomendaciones para la próxima Cumbre UE-ALC, a celebrarse en Madrid en el corriente año (mayo 2010).

Con respecto a los logros se mencionan los **avances hechos en la promoción de la cohesión social**: “Los países de América Latina desempeñan un papel cada vez más importante en la adopción de nuevas formas de gobernanza económica y social a nivel mundial y han mejorado considerablemente sus políticas sociales en los últimos años. No obstante, las desigualdades y la exclusión social siguen siendo retos candentes para la región. Esta es la razón por la que la mejora de la cohesión social ha sido un **objetivo político clave** de la Asociación Estratégica desde su puesta en marcha en la Cumbre de Guadalajara. Las ventajas mutuas del diálogo birregional sobre cuestiones tales como el desarrollo de las capacidades para cubrir las necesidades del *mercado laboral*, el empleo juvenil, la ampliación de la protección social y el trabajo decente, son evidentes. Se han hecho muchas *cosas* para promover la cohesión social en la región”²⁸².

²⁸⁰ Comisión Europea (2008a), óp. cit.. Esta publicación de la Comisión no tiene el rango de Comunicación, sin embargo, nos pareció interesante incluirla en este Capítulo.

²⁸¹ Comisión Europea (2009a), óp.cit..

²⁸² Ibídem, pg. 4.

Sin embargo el documento no se queda en los logros, y hace unas propuestas para el futuro considerando que desde la última Comunicación del 2005, el contexto en que funciona la Asociación ha cambiado, se ha vuelto más complejo, y han aparecido nuevos desafíos globales a los que hay que hacer frente, entre los cuales las consecuencias sociales de la *crisis*, especialmente para las capas más vulnerables de la sociedad, que harán que para muchos países resulte especialmente difícil promover la cohesión social.

Además se consideran como nuevos retos de la lucha contra la pobreza: la *lucha contra la delincuencia* - las drogas ilegales, la trata de seres humanos, la delincuencia organizada y la violencia - que pone en peligro la estabilidad, la seguridad, la gobernanza y el desarrollo de los países y las regiones afectados; y el aumento de los *flujos migratorios* de ALC a la UE que, si bien es un desafío, ofrece también oportunidades para la Asociación, puesto que tiene potencial para aportar beneficios económicos, sociales y culturales tanto a los países de origen como de destino.

En las nuevas estrategias propuestas para “**mirar hacia adelante**”²⁸³ no se menciona la cohesión social de forma directa, sin embargo podemos encontrar algunas relaciones con otros temas que si están presentes: *intensificar el diálogo sobre el empleo y los asuntos sociales* que aborde problemas clave como la adecuación de las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral, el empleo juvenil y la ampliación de la protección social; *intensificar el diálogo birregional sobre migración* - si consideramos que la falta de “cohesión social” en la región hace a que los latinoamericanos emigren -; y, por qué no, *intensificar el diálogo sobre el medio ambiente, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres y la energía* - si consideramos que los desastres naturales afectan en mayor medida a las poblaciones más vulnerables.

A través de su Comunicación, la Comisión invita a continuar la cooperación en el ámbito de la cohesión social, en especial a través de la **renovación del programa EUROSociAL** - que analizaremos en la Parte IV. Además recomienda hacer más hincapié en el apoyo a los *regímenes de seguridad social* y a “otras medidas que den resultados tangibles a corto plazo y que, por lo tanto, tengan un efecto anticíclico”²⁸⁴ - no se especifica cuales han de ser. Se invita inclusive a establecer *hermanamientos* entre ciudades considerando que sean una buena forma de transferencia de conocimientos técnico e intercambio de experiencias.

Por último, nos parece importante señalar el anuncio de la creación de un **Mecanismo de Inversión en América Latina** (MIAL). Esta iniciativa, que se inspirará en el Mecanismo de Inversión a favor de la Política Europea de Vecindad²⁸⁵, reunirá recursos para subvenciones procedentes de la Comunidad y de las posibles contribuciones adicionales de los Estados

²⁸³ Ibídem, pg. 6 -7.

²⁸⁴ Ibídem, pg. 9.

²⁸⁵ Se trata de un mecanismo financiero innovador dirigido a movilizar financiación adicional para cubrir las necesidades de inversión de los países vecinos de la UE para infraestructuras en sectores tales como el transporte, la energía, el medio ambiente y los problemas sociales. El mecanismo apoya también al sector privado, por ejemplo a través de operaciones de capital de riesgo destinadas a pequeñas y medianas empresas (PYME).

miembros. El importe asignado de las dotaciones existentes del presupuesto comunitario será de 100 millones de euros hasta 2013. Las subvenciones del MIAL tendrán un efecto de palanca para movilizar recursos de las instituciones financieras para financiar proyectos de inversión especialmente en tres ámbitos: interconectividad e infraestructuras; *sectores social y ambiental*, incluidas la mitigación del cambio climático y su adaptación; la provisión de fondos para el crecimiento del sector privado - en especial de las PYME²⁸⁶.

El MIAL apuntará a proporcionar una respuesta a la crisis, y promoverá también el desarrollo a más largo plazo, apoyando la inversión sostenible en la región. Como vemos, en este Mecanismo el ámbito social aparece estrechamente vinculado al medio ambiente.

Capítulo 3

Una síntesis de los Programas Regionales de cooperación

La Comisión Europea comenzó el diseño de los llamados **Programas Regionales para América Latina** en 1993, con la adopción del primero de ellos, AL-Invest. Estos programas, se incluyen en la programación plurianual de los Documentos estratégicos regionales descritos en el capítulo anterior. Algunos de ellos nacieron como fruto del diálogo euro-latinoamericano al más alto nivel, es decir las Cumbres bianuales UE – ALC.

Los Programas regionales son particularmente activos en Latinoamérica y, como ya explicitado, *complementan la financiación ejecutada a nivel nacional o subregional*.

Siendo que están dirigidos al conjunto de la región, prevén la colaboración entre actores de los distintos países por lo que contribuyen a incentivar la cooperación “sur-sur”. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se requiere a los actores latinoamericanos que realicen acciones conjuntas con sus pares europeos. De hecho, la vocación específica de estos programas es tratar de acercar a las dos regiones en torno a temas relativos a retos comunes. Así, en función de su campo de actividad, son elegibles las entidades, instituciones o empresas de todos los países de la UE y de América Latina. En general su método de trabajo pasa por la **constitución de redes** en las que los dos lados del Atlántico están representados.

En estos programas, obedeciendo al principio de subsidiariedad, la cooperación es **descentralizada**. Es decir, se ejecuta directamente con los actores de la sociedad civil de las dos regiones. En el marco de la cooperación descentralizada, el **principio de subsidiariedad** se basa en la idea de que es preferible la ejecución de las acciones de cooperación por aquellas instancias más cercanas a la realidad afectada o por aquellas

²⁸⁶ Comisión Europea (2009a), óp. cit., pg.8.

personas e instituciones que conocen más de cerca el objeto de las actuaciones. Además, el trabajo a través de redes específicas facilita el refuerzo de las capacidades institucionales de los participantes y la **apropiación** por parte de los actores mismos de las acciones llevadas a cabo dentro de los programas en sectores clave para el desarrollo de la ciudadanía de un país²⁸⁷.

En la actualidad, según lo establecido en el ICD, la mayoría de los fondos de los Programas Regionales se asignan a los directos ejecutores a través de un proceso de convocatorias de propuestas, conocidas como “*call for proposals*”. A través de este mecanismo la CE define los lineamientos generales de su estrategia para el logro de determinados objetivos y después abre la posibilidad a los actores locales a que propongan acciones específicas sobre la base de sus conocimientos más cercanos a la realidad. De esta manera, la CE traspasa la responsabilidad de la identificación, formulación y ejecución de los proyectos a las entidades no estatales que se presentan a las convocatorias, siempre que cumplan los requisitos establecidos en las mismas, fundamentalmente en cuanto al tipo de proyectos y a los criterios de “elegibilidad” para los solicitantes²⁸⁸.

Los proyectos financiados en el marco de los Programas Regionales constituyen un ejemplo de cooperación económica en el que los socios de las dos regiones **co-financian** sus acciones. La CE aporta un porcentaje elevado de los fondos necesarios para la ejecución de los proyectos, pero no los financia al 100%.

La visión compartida es que, *al implicar la participación directa de los actores de la sociedad civil, estos programas regionales han conducido, de una u otra manera, al fortalecimiento de la cohesión social en la región*. Además, algunos programas que *fomentan el desarrollo local* a través por ejemplo de la internacionalización de las PYMES, de la planificación urbana o de la educación formal y no, hacen, aunque de forma indirecta, a la cohesión social. Es por este motivo que nos pareció interesante incluir al estudio una síntesis de los mismos.

Alban²⁸⁹

Lanzado oficialmente en la segunda Cumbre UE – ALC (Madrid, 2002), es un programa de becas de estudios de alto nivel que persigue el *refuerzo de la cooperación en el campo de la educación superior*, el *aumento de la movilidad* de ciudadanos latinoamericanos hacia los sistemas de educación superior de la UE y el *refuerzo de las capacidades de los recursos humanos*, las posibilidades de empleo y la mejora de las competencias de los ciudadanos latinoamericanos en sus países de origen.

²⁸⁷ ROUQUAYROL GUILLEMETTE / HERRERO VILLA (2007), óp. cit., pg. 54.

²⁸⁸ Ibídem, pg. 72.

²⁸⁹ SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “*América Latina - Programas Regionales – ALBAN*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alban/index_es.htm

El programa finaliza en 2010; el nuevo programa que dará continuidad a la cooperación entre la UE y América Latina en materia de Becas de Educación Superior, es **Erasmus Mundus**²⁹⁰.

αLFA²⁹¹

Impulsa la cooperación entre las instituciones de educación superior de las dos regiones. El Programa, activo desde el 1992, tiene por objetivo *promover la educación superior en América Latina* como medio para contribuir al desarrollo económico y social mediante el mejoramiento de las condiciones en las que se desarrolla la formación de recursos humanos calificados.

AL-Invest²⁹²

Al-Invest es un programa de cooperación económica cuyo objetivo es *apoyar la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas* (PYME) de América Latina, en colaboración con sus socios europeos, con el fin de contribuir a la cohesión social de la región. Proporciona lograr su objetivo mediante la implementación de proyectos por organizaciones que promueven el desarrollo del sector privado - por ejemplo, cámaras de comercio, asociaciones de industria, agencias de promoción de exportaciones, etc.

La primera fase de AL-Invest se desarrolló desde 1995 hasta 1999, la segunda desde 1999 hasta 2004, la tercera desde 2004 hasta 2007, y actualmente, hasta el 2012, se está ejecutando la cuarta edición del programa.

En sus inicios, el programa Al-Invest financiaba principalmente rondas de negocios. Mientras que en las últimas ediciones se ha ampliado considerablemente la gama de actividades: desde acciones de apoyo institucional a los operadores de la red hasta actividades formación y servicios de asistencia técnica a las PYMES, que apuntan a brindar un apoyo integral a las mismas.

La Comisión entiende que la apertura de las PYMES a los mercados externos pueda contribuir al desarrollo local, fomentando una gestión empresarial respetuosa del medio ambiente y contribuyendo al objetivo general de la cohesión social.

²⁹⁰ SITIO OFICIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA, sección “*Education & Trainings- External Programmes and policies – Erasmus Mundus*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc72_en.htm

²⁹¹ SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “*América Latina - Programas Regionales – ALFA*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/index_es.htm

²⁹² SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “*América Latina - Programas Regionales – AL-INVEST*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/al-invest/index_es.htm

@LIS²⁹³

Tiene como finalidad la *reducción de la llamada fractura digital*, fomentando el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para integrar a la región en la Sociedad Global de la Información.

Fue lanzado en el Foro Ministerial sobre la Sociedad de la Información que tuvo lugar en Sevilla en Abril de 2002.

La actual edición, @LIS2, activa desde el 2009 y hasta el 2012, apunta a continuar la mejora en el desarrollo de la Sociedad de la Información y a luchar contra la división digital en América Latina. Sus objetivos son continuar promoviendo, mejorando y extendiendo, el diálogo y las aplicaciones en la Sociedad de la Información en América Latina, junto con promocionar interconexiones entre las redes de investigación y las comunidades en las dos regiones.

EUROSociAL²⁹⁴

Lanzado oficialmente en la tercera Cumbre UE-ALC (Guadalajara, 2004) cuenta con una financiación comunitaria de *30 millones de euros* que deben contribuir a la reducción de las desigualdades sociales en la región.

El objetivo general del programa EUROSociAL consiste en contribuir a *aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas* actuando sobre las políticas públicas de educación, salud, administración de justicia, fiscalidad y empleo, consideradas auténticos vectores de cohesión social. La actividad principal de EUROSociAL es el intercambio de experiencias entre administraciones de los países de la Unión Europea y América Latina.

Siendo el objetivo central de EUROSociAL la cohesión social, nos pareció interesante dedicar la Parte IV de la presente tesis exclusivamente al análisis del programa.

EURO – SOLAR²⁹⁵

Es el programa de cooperación en el sector de las energías renovables activo desde 2006. Su objetivo es *reducir la pobreza ofreciendo acceso a fuentes renovables de energía eléctrica a una serie de comunidades rurales aisladas y privadas de electricidad*.

El programa Euro-Solar se desarrolla en los ocho países con los niveles de desarrollo más bajos de América Latina - según el Índice de Desarrollo Humano -: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

El objetivo general de EURO-SOLAR es mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de estos ocho países, apoyándolas en su lucha contra la pobreza, el aislamiento y la marginación socioeconómica, fomentando el uso de energías renovables.

²⁹³ SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “América Latina - Programas Regionales – @LIS”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en:

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alis/index_es.htm

²⁹⁴ SITIO OFICIAL DEL PROGRAMA EUROSOCIAL, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en:

<http://programaeurosociat.es/>

²⁹⁵ SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “América Latina - Programas Regionales – EUROSOLAR”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en:

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/euro-solar/index_es.htm

URB-AL²⁹⁶

Este programa establece vínculos directos entre las ciudades, provincias y regiones de Europa y América Latina mediante la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en materia de *políticas urbanas*. El objetivo de URB-AL es conformar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano.

Lanzado en 1995, URB-AL reúne a las colectividades locales de las dos regiones alrededor de proyectos que afectan distintos temas como la droga, el medio ambiente, la participación ciudadana, la lucha contra la pobreza, el transporte, la seguridad, el urbanismo, el desarrollo económico, la sociedad de la información o también la democracia. Se establecen así redes temáticas gestionadas y coordinadas por los entes participantes.

Desde su funcionamiento, el programa URB-AL ha contribuido a:

- Reforzar la capacidad de acción de las ciudades y de las regiones en el desarrollo social, económico y cultural, incluso por la creación de nuevos equipamientos o servicios públicos.
- Desarrollar la capacidad de gestión de las colectividades locales mediante la formación de los recursos humanos.
- Promover la asociación entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil.
- Aumentar la participación de las colectividades locales - y, en particular, la participación de las más pequeñas - en el ámbito internacional.
- Difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando las especificidades locales.

Por sus logros en el fortalecimiento institucional y en la participación ciudadana, se considera que el programa ocupa el segundo lugar en importancia por la promoción de la cohesión social en la región, después de EUROsociAL.

OBREAL²⁹⁷

Se ha desarrollado en el cuatrienio 2004-2007, a través de un consorcio coordinado por la Universidad de Barcelona. Este proyecto, dotado con 1.3 millones de euros, ha desarrollado encuentros y estudios para dar seguimiento a las relaciones birregionales. El mismo finalizó y ninguna edición sucesiva ha sido activada, sin embargo el consorcio sigue activo con fondos propios.

Su principal objetivo era convertirse en un canal facilitador del diálogo y las sinergias entre los sectores gubernamental, universitario y social de Europa y América Latina,

²⁹⁶ SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “*América Latina - Programas Regionales – URBAL*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en:

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm

²⁹⁷ SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “*América Latina - Programas Regionales – OBREAL*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en:

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/obreal/index_es.htm

proponiéndose *identificar y desarrollar todas las posibilidades de asociación entre ambas regiones* a fin de lograr una mejor comprensión de la problemática regional y sectorial que condiciona la configuración de las políticas.

EUrocLIMA²⁹⁸

Es el programa más joven, lanzado en 2008 durante la Cumbre de Lima. Constituye básicamente una iniciativa conjunta UE-América Latina destinada a promover la cooperación birregional en la *lucha contra el cambio climático*, con el fin de reducir su impacto y de contribuir a mitigar sus efectos dañinos.

En sus inicios, el Programa pretende *mejorar el conocimiento de los políticos de América Latina y de la comunidad científica sobre los problemas y consecuencias del cambio climático*.

Se considera que estos conocimientos podrán contribuir a identificar estrategias para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres a los efectos del cambio climático y los impactos socio-económicos inducidos por el mismo. Además estos estudios permitirán, en las fases que le sucederán, reforzar el dialogo sobre la integración regional para llegar a establecer un mecanismo permanente de consulta en materia y así integrar estos temas en las estrategias de desarrollo sostenible.

Sucesivamente al lanzamiento del programa, la CE abrió una licitación para el desarrollo de la primera fase. En mayo de 2009 la CEPAL firmó el contrato de subvención con la CE - hasta mayo 2010 - para llevar a cabo un primer estudio sobre cómo los países de América Latina tratan el tema del cambio climático y cuáles son sus impactos socio-económicos. Los datos recogidos servirán para poder identificar las acciones sucesivas de EUrocLIMA, las cuales se espera serán anunciadas en la próxima Cumbre de Madrid.

Epílogo parcial

Según Sanahuja, “parte de los problemas que aquejan al sistema de cooperación al desarrollo radica en las **instituciones**, más que en los recursos”²⁹⁹. La ayuda de la UE no está exime de las críticas que hemos expuesto en el marco teórico de la presente tesis y que usaremos como premisa para concentrarnos, en esta instancia, en tratar de ofrecer una visión crítica sobre la prioridad de la cohesión social en la cooperación de la UE hacia América Latina, a nivel regional.

Del análisis de los compromisos asumidos por la UE a nivel multilateral y de los documentos estratégicos específicos para América Latina, vimos que los países de la Unión Europea

²⁹⁸ SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “*América Latina - Programas Regionales – EUROCLIMA*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/climate_change_in_latin_america_es.pdf

han colocado “la lucha contra la pobreza y la cohesión social” en el centro de los debates sobre políticas de desarrollo. Sin embargo nos encontramos con: **1) una diferenciación poco clara entre la prioridad de la “lucha contra la pobreza” y “la cohesión social”; 2) la carencia de estudios de evaluación que evidencien el impacto de las acciones de la CE a favor de la efectiva disminución de la pobreza y de un mayor grado de cohesión social; 3) una falta de coherencia entre el discurso político y los instrumentos de cooperación al desarrollo.**

1) Podríamos pensar que la cohesión social fuera como un aspecto de la lucha contra la pobreza, y por lo tanto incluida en el marco de los ODM a través de ella. Pero, **en principio, no es lo mismo, luchar por la cohesión social que librar batallas contra el hambre y la pobreza.** *La aspiración por la cohesión social es de mayor calado ético que la lucha contra la pobreza simplemente porque la contiene y la garantiza,* mientras que, como queda en evidencia a lo largo de algo más de dos décadas de políticas y estrategias de combate a la pobreza, *se puede incluso reducir la pobreza en el mundo en condiciones de aumento de la desigualdad social.* Y la desigualdad es, por si misma, indicador privilegiado de la ausencia o del déficit de cohesión social³⁰⁰.

Los significados de “lucha contra la pobreza” y “cohesión social” no parecen estar del todo claros y eso lleva a incluir en las estrategias de ayuda un amplio abanico de acciones que no muestran una coherencia clara las unas con las otras. No se trata de un debate meramente semántico. En este contexto, las palabras y los conceptos tienen **implicaciones en las estrategias que se llevan a cabo en la práctica.** Las medidas que se desprenden de una estrategia de lucha contra la pobreza son distintas de las que necesita una política de cohesión social. Si en un caso se trata esencialmente de elevar el nivel de renta de las familias que se encuentran debajo de una línea de ingresos o que no consiguen satisfacer sus necesidades básicas, en el otro se priorizan las estrategias que permiten la provisión de servicios públicos de calidad de manera universal - o cercana a la universalidad.

Analizando en detalle los documentos estratégicos que rigen la cooperación de la UE con América Latina, vimos que ya desde el principio estaba presente la “*lucha contra la pobreza*” como una de las prioridades de acción, vinculada esencialmente a la integración en la economía de mercado de los grupos de población afectados por la liberalización económica, con programas concretos en los ámbitos de la sanidad, la enseñanza y el hábitat.

Es en la Comunicación de la Comisión de 1999 que la “cohesión social” aparece con su nombre. Sin embargo en esta instancia el termino resulta ser un mero sinónimo de “lucha contra la pobreza”, aún vinculada esencialmente a las políticas de reformas liberales que se habían adoptado en los ‘90s.

Desde el 2000, y hasta el 2004, la cohesión social se engloba en la “iniciativa social”

²⁹⁹ SANAHUJA (2007a), óp. cit., pg.88.

³⁰⁰ SOJO (2007), óp. cit., pg. 77.

orientada a reducir los desequilibrios sociales provocados por la *exclusión en las políticas públicas de determinados grupos de la población*. Las acciones propuestas a tal fin se centraban esencialmente en la transferencia de *best practices* de la UE a las administraciones públicas latinoamericanas.

En vista de la Cumbre de Guadalajara (2004) la cohesión social se sitúa al centro del debate compartiendo con la integración regional los ámbitos prioritarios de la cooperación birregional. En esa ocasión se explicita a que deberá apuntar la acción de la Comisión Europea para su logro: mejoras de los *sistemas democráticos*, aumento de las posibilidades de *acceso a los servicios públicos, reformas fiscales* - tributarias y de gasto social.

Un año más tarde, en la Comunicación de la Comisión de 2005, se afirma que para lograr una mayor cohesión social es necesario construir sociedades más solidarias, en la que los *beneficios económicos* - acceso al empleo y economía eficaz - y *sociales* - goce de los derechos fundamentales y gobernanza democrática y participativa - estén al alcance de todos. La cohesión social es vista como un pilar de la lucha contra la pobreza y la *desigualdad*.

En 2007, con el nuevo instrumento ICD vuelven a cambiarse los roles y el fomento de la cohesión social se logra a través de la lucha contra la pobreza junto con la lucha contra la desigualdad y la exclusión. Las acciones propuestas se basan principalmente en las *políticas fiscales y de bienestar social*, la mejora de los *servicios sociales básicos, la inversión productiva*, las políticas de *lucha contra la discriminación* de los grupos más marginados, etc. Por primera vez, la cohesión social se vincula a la *lucha contra la producción, el consumo y el tráfico de estupefacientes*.

Leyendo en detalle la última Comunicación publicada en 2009, nos hacemos una idea de cómo se interpretará la cohesión social en futuro, y posiblemente en la próxima Cumbre de Madrid 2010. Sin duda estará siempre más vinculada a la *lucha contra la delincuencia* - las drogas ilegales, la trata de seres humanos, la delincuencia organizada y la violencia -, las *migraciones*, la adecuación de las cualificaciones a las necesidades del *mercado laboral*; los gastos de protección social y por lo tanto la *política fiscal*; el *medio ambiente*, el *cambio climático*, la *reducción del riesgo de desastres naturales* y la *energía*.

Vimos que la diversidad de estrategias para la promoción social se verifica inclusive en los Programas Regionales, que la conectan directamente al *desarrollo local* e indirectamente a la *educación*, a la *internacionalización de las PYMES*, a la lucha contra la *división digital*, al *acceso a fuentes renovables de energía*, y a las capacidades de las *administraciones locales*.

En definitiva, si bien los enunciados de los objetivos y prioridades de la cooperación europea en América Latina sitúan a la cohesión social y a la lucha contra la pobreza como uno de los temas claves en los que la Comisión Europea puede contribuir significativamente, *las acciones dirigidas al ámbito de la cohesión social son todavía muy*

genéricas y están pendientes de una definición y conceptualización adecuada a la realidad de cada país y de la región.

2) No podemos negar que, no obstante la conceptualización poco clara, se hayan logrado importantes reconocimientos sobre la relevancia de la cohesión social y que se haya aceptado introducir cambios en las instancias políticas y económicas. A pesar de esto, el aumento de la pobreza y de la desigualdad en América Latina es alarmante. Aunque la responsabilidad en este sentido es compartida, no podemos dejar de constatar que las acciones de la CE no han contribuido de manera efectiva y evidente a la disminución de la pobreza y al logro de una mayor grado de cohesión social en América Latina. Además de la apreciación que podemos hacer desde la constatación de la realidad, desde el punto de vista técnico *faltan estudios suficientes que evidencien el impacto de las acciones de la CE en favor de la cohesión social.*

Desde 1997, la Comisión Europea cuenta con una **Unidad de Evaluación** la cual es un servicio que comparten las Direcciones Generales de Desarrollo, Relaciones Exteriores y EuropeAid. Esta se encarga de evaluar los programas de cooperación y desarrollo de la Comisión en países terceros - con dos excepciones: los países candidatos a la adhesión y los programas de ayuda humanitaria. La Unidad realiza *evaluaciones geográficas* - por países y regiones - y *evaluaciones sectoriales o temáticas*. También evalúa los instrumentos y los canales de distribución de la ayuda al nivel más general de la cooperación al desarrollo de la CE.

Las evaluaciones sobre proyectos o programas específicos apoyados por la CE en cada país o región no son realizadas por esta Unidad. En principio, las mismas son incluidas en el ciclo de cada proyecto - identificación, ejecución, evaluación. En este marco se realizan ex-ante de la acción y ex-post, incluyendo algunas evaluaciones específicas por pedido o supervisión de las Delegaciones de la CE en países terceros. *No hay claridad si existe un procedimiento determinado y único para las evaluaciones de los proyectos o programas específicos.* Por lo general los criterios básicos de las evaluaciones de los proyectos ejecutados por actores locales en el marco de los programas regionales son la verificación de la relevancia, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad del proyecto. Los interlocutores son los actores que ejecutan los proyectos y la CE o sus Delegaciones. Los resultados no se difunden de forma transparente y sistemática.

Volviendo a las tareas de la Unidad de Evaluación, también está el deber de *informar sobre los resultados de las evaluaciones que la misma realiza.* De hecho la evaluación tiene por objeto dar cuentas al público sobre los resultados y repercusiones de las actividades financiadas con fondos de la CE y extraer conclusiones en cuanto a los logros y los fracasos de las intervenciones comunitarias. Su propósito es mejorar la gestión - en particular tomando en consideración las conclusiones extraídas de las actuaciones del pasado -,

desarrollar la capacidad para dar cuentas de los gastos realizados y aumentar la transparencia³⁰¹.

Sin embargo, respecto a la cooperación de la CE previa a 2007, podemos confirmar la **carencia de información para valorar el impacto** de la misma sobre la cohesión social en América Latina, tomando como dato que tan solo se han publicado dos informes de evaluación de la estrategia regional³⁰²: en 2002 una Evaluación del Reglamento ALA y en 2005 una Evaluación de la Estrategia Regional de la CE en América Latina.

En la *Evaluación sobre el Reglamento ALA*³⁰³, se señalaba que el mismo había perdido su valor estratégico por la importancia que habían adquirido las Comunicaciones de la Comisión emanadas sucesivamente a su entrada en vigor. Además, advertía que los fondos destinados a las dos regiones - Asia y América Latina -, se percibían como desproporcionados – pocos - en relación a las ambiciosas metas de la Comisión sobre reducción de la pobreza y buen gobierno. Para concluir, se recordaba a la Comisión que las acciones no directamente relacionadas a la lucha contra la pobreza debían ser usadas a favor de esta meta para un mayor aprovechamiento de los fondos. A su vez, se recomendaba la adopción de un mejor mecanismo de control sobre la ayuda y sus resultados, a favor de una mayor transparencia.

La *Evaluación*³⁰⁴ más reciente de la que disponemos es la de 2005 y constituye una evaluación a medio término del primer “Documento Estratégico Regional” 2002-2006, todavía enmarcado en el Reglamento ALA.

La misma destacaba que la actuación de la CE en AL era apropiada y valorada positivamente por los latinoamericanos, sin embargo, la estrategia aplicada no era la más pertinente, puesto que se sustentaba en un conjunto de *acciones fragmentadas* que no habían permitido transferir de manera sistemática y coherente los principios y los postulados que la CE tenía en la región, no habían logrado conectar con la sociedad civil y eran limitadas en su comprensión de las asimetrías existentes en América Latina. Además

³⁰¹ SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “*Como trabajamos – Evaluación- Introducción*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en:

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/introduction/introduction_en.htm

³⁰² Las otras evaluaciones geográficas realizadas no tienen alcance regional y son: Evaluación del apoyo de la CE al MERCOSUR (2004); Evaluación de la Cooperación de la CE con Honduras (2004); Evaluación de la Cooperación Regional de la CE en América Central (2007); Evaluación de la Cooperación de la CE con Bolivia (2007). Adicionalmente se han desarrollado algunas evaluaciones temáticas en las cuales algunos países de AL han sido tenidos en cuenta como estudios de caso o mediante una visita de los evaluadores al país. Entre estas se destacan: Evaluación de Reglamentos de la CE sobre Medio Ambiente y Bosques (2004); Evaluación del apoyo de la CE al Buen Gobierno (2006); Evaluación Conjunta sobre Apoyo Presupuestario (2006); Evaluación del apoyo de la CE al Desarrollo Rural y Agrícola (2007). Como vemos, ninguna específica sobre cohesión social. Con esto no queremos decir que no haya evaluaciones sobre la acción de la UE a nivel global. SITIO OFICIAL DE EUROPAID, sección “*Como trabajamos – Evaluación- Informes*”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/index_es.htm

³⁰³ Development Researcher Network (2002), *Evaluation of Regulation 443/92 (Asia, Latin America)* – ref. 951614, DRN/Comisión Europea.

³⁰⁴ Development Researcher Network (2005), *Evaluación de la estrategia de la CE en América Latina. Informe de síntesis. Volumen I*, DRN/Comisión Europea/Europeaid, Bruselas.

marcaba la *insuficiencia de recursos financieros y humanos* para cumplir con los objetivos propuestos - integración y de cohesión social.

Con respecto a los *impactos* de la CE sobre la cohesión social, para una mayor objetividad reportamos la opinión del Informe: “los enunciados de los objetivos y prioridades de la cooperación en América Latina sitúan a la cohesión social y a la lucha contra la pobreza como uno de los temas claves en los que la CE puede contribuir significativamente, sin embargo, *el impacto de las acciones de la CE en la lucha contra la pobreza es incierto, sobre todo a nivel regional*. Similarmente, *las acciones dirigidas para actuar en el ámbito de la cohesión social son todavía muy genéricas y están pendientes de una definición y conceptualización adecuada a la realidad de cada país y de la región*.”³⁰⁵ (...) A pesar de ejemplos positivos, no hay evidencia de una contribución efectiva a la disminución de la pobreza en AL por parte de las acciones de la CE a nivel regional. A pesar del desarrollo logrado por la mayoría de los países, la evidencia de un aumento de la pobreza en AL es incuestionable. Es además una prioridad compartida, por lo menos a nivel de declaraciones y de principios entre los dos bloques. Cómo se transforma esta prioridad en acciones concretas es muy distinto en cada país, y las acciones demostrativas a nivel regional son muy escasas. La CE está comprometida con esta prioridad, pero, *la falta de un estudio que evidencie el impacto de sus acciones así como la escasa información sobre los fondos y proyectos* que están destinados a la lucha contra la pobreza, no ha permitido valorar globalmente la contribución a ese objetivo como el enunciado en la estrategia regional. Sin embargo, a nivel local hay ejemplos que evidencian dicha contribución.”³⁰⁶ (...) **Similarmente, las acciones dirigidas para actuar en el ámbito de la cohesión social son todavía muy genéricas.** A pesar de que el reconocimiento como prioridad de la cohesión social ha sido ampliamente aceptado en la última cumbre entre la UE y AL, el concepto todavía presenta ambigüedades para su ejecución. En AL se reclama el desarrollo de un concepto diferenciado por país y por región y se rechaza un concepto global en tanto no reconoce las asimetrías que existen en la región”³⁰⁷.

Esta última apreciación nos parece muy significativa y nos conecta con lo expuesto en la Parte II de la presente tesis. La precisión del concepto es fundamental para la identificación de las acciones a ejecutar, la definición de instrumentos de cooperación acordes a las necesidades de la realidad local y el establecimiento de indicadores que permitan evaluar el impacto. La falta de estos elementos han incidido muy poco en los avances esperados a nivel de la cohesión social, de la equidad y de la mejor distribución de los beneficios y de la riqueza en AL.

El Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo sustituye al anterior Reglamento ALA con la voluntad de corregir estas falencias. Sin embargo, para las

³⁰⁵ Ibídem, pg. 6.

³⁰⁶ Ibídem, pg. 46.

³⁰⁷ Ibídem, pg.63.

evaluaciones del actual *Documento de Estrategia Regional 2007-2013*, deberemos esperar su publicación en los próximos meses del 2010.

El ICD dispone que a más tardar el 31 de diciembre de 2010 la CE debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE un informe de evaluación sobre los tres primeros años de aplicación (2007 -2010) del Reglamento ICD. Esto supone que tanto los programas geográficos - estrategias país y región - como los programas temáticos serán sujeto de una evaluación de término medio. Sin embargo no hay claridad sobre este proceso y las únicas informaciones que tenemos son las contenidas en el *artículo 33 del ICD*³⁰⁸ que está referido a la evaluación. Ahí se afirma que la CE vigilará y revisará periódicamente sus programas, y evaluará los resultados de la ejecución de las políticas y programas geográficos y temáticos, de las políticas sectoriales, así como la eficacia de la programación, cuando proceda por medio de evaluaciones externas e independientes, a fin de comprobar si se han alcanzado los objetivos y de elaborar recomendaciones para mejorar las operaciones futuras. Se afirma que se deberá prestar especial atención a los sectores sociales y a los progresos realizados hacia el logro de los ODM. Asimismo, el artículo menciona que la CE contará con la participación de todos los participantes pertinentes, incluidos los agentes no estatales y las autoridades locales, en la fase de evaluación de la ayuda comunitaria.

Para concluir con este punto, señalamos algunas consideraciones extraídas del Informe Caritas Europa/CISDE de marzo 2007 en el que se advierte que los principales instrumentos de orientación y de evaluación de la ayuda de la CE no se centran explícitamente en sus impactos. En lugar de esto, los instrumentos de información cubren principalmente el progreso operacional de la implementación de los programas de cooperación, siendo criticados por servir de “lista de control”. Existe un nivel persistentemente bajo de información disponible sobre las operaciones de ayuda de la CE. Aunque las evaluaciones se realicen de forma sistemática, cabe resaltar que a menudo no se publican sus resultados³⁰⁹.

Resumiendo, se puede decir que la política de ayuda de la CE tiene un gran potencial y que se han logrado avances en cuanto a su eficacia. Sin embargo, sólo la información sobre el impacto de la ayuda en materia de cohesión social puede confirmar si todas las políticas, estrategias e instrumentos se han diseñado de forma correcta para cumplir con los objetivos de ayuda al desarrollo que la CE se propone. Si no se puede demostrar que la ayuda está contribuyendo a lograr un cambio duradero en la vida de las personas que viven en condiciones de pobreza, habrá que realizar cambios sustanciales en su estrategia.

3) Como ya hemos señalado, los países donantes han mostrado en numerosos discursos políticos y declaraciones la voluntad de movilizar más fondos y mejorar la eficacia

³⁰⁸ Unión Europea (2006b), óp. cit. , pg. 63.

³⁰⁹ CARITAS EUROPA/CISDE, *La huella de la UE en el Sur. ¿Supone la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea una diferencia para los pobres?*, Bruselas, 2007, pg.6

de la ayuda. Sin embargo prolifera la literatura crítica sobre la **brecha entre la “retórica de las reuniones gubernamentales” y la efectiva puesta en práctica de lo acordado.**

Haciendo un breve repaso de lo expuesto en esta parte de la tesis, vimos que, con respecto a los *compromisos de la UE hacia los ODM*, la misma Comisión señaló en reiteradas ocasiones la necesidad de “pasar de la retórica a la acción”.

No hemos profundizado lo suficiente sobre la *coherencia entre la política de desarrollo y otras políticas*, pero surgen dudas acerca del respeto de la misma, sobre todo en relación a las políticas comerciales. De no mantenerse la coherencia buscada, las acciones enmarcadas en la estrategia de cooperación podrían perder su sentido y eficacia. Sería interesante dedicar análisis posteriores al estudio de la relación cohesión social – acuerdos de asociación.

Recordamos también la significativa diferencia entre los montos asignados a la ayuda en los compromisos y su efectiva asignación a acciones concretas, es decir la *relación entre “créditos de compromisos”- “créditos de pago” – “créditos durmientes”*.

Sería demasiado ambicioso, en esta instancia, pensar de demostrar empíricamente que el compromiso de la UE con la cohesión social es “pura retórica”. Por lo tanto, y a modo de conclusión de esta tercera parte, nos limitaremos a algunas reflexiones sobre la falta de coherencia entre los compromisos de los ODM y las estrategias de cooperación de la UE hacia América Latina adoptadas en el ICD y en el Documento estratégico 2007-2013 para la región. Para hacer eso, recurriremos a la opinión del Parlamento Europeo (PE) al respecto.

El rol del PE se refuerza con el ICD, así como el diálogo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea con el fin de posibilitar un **control parlamentario efectivo de la ejecución del ICD**. En la práctica esto se traduce en un “control democrático” realizado por el PE sobre las estrategias de cooperación.

El control del PE que se ha llevado a cabo sobre los borradores de documentos de estrategia 2007-2013 en los primeros meses de 2007, ha resultado en un detallado informe del PE y tres resoluciones legislativas.

Durante este proceso de control democrático, el PE aprobó el **7 de junio de 2007**³¹⁰ una resolución específica con respecto a los Documentos de Estrategia Regionales para América Latina y MERCOSUR³¹¹, en la cual pidió a la CE “que retire los proyectos de

³¹⁰ Parlamento Europeo (2007a), *Resolución sobre los proyectos de Decisión de la Comisión por la que se establece Documentos de Estrategia Regionales y Programas Indicativos Regionales para MERCOSUR y América Latina*, 7 de junio.

³¹¹ A saber: respecto a la estrategia para MERCOSUR, el PE consideró que una de las prioridades de la estrategia no es conforme con los lineamientos establecidos en el ICD, en particular resalta que la iniciativa de crear centros de documentación Europa/MERCOSUR, establecer cátedras UE-MERCOSUR y crear Maestrías en estudios sobre la UE y MERCOSUR está destinada al grupo de población específico compuesto por la elite culta de los países de MERCOSUR; dado que esta región presenta el índice mundial más elevado de desigualdad social, las acciones proyectadas acentuarían la brecha existente entre ricos y pobres en lugar de apoyar a las capas más pobres de la población.

decisión por los que se establecen estos Documentos de Estrategia, y que presente nuevos proyectos de decisiones que respeten plenamente las disposiciones del ICD³¹².

Respecto a la estrategia de cooperación para América Latina el PE consideró que la CE se extralimitó en sus competencias de ejecución establecidas al incluir el objetivo específico de "apoyo destinado a medidas y proyectos orientados a cuestiones de desarrollo por organizaciones especializadas en el fomento y el análisis de las relaciones entre la UE y América Latina"³¹³ - para el logro del desafío regional n.3, explicitado en el Documento de Programación Regional 2007-2013, ya analizado en las páginas anteriores. El PE consideró que este elemento *no es conforme con el objetivo primordial de erradicación de la pobreza* y que no satisface los criterios establecidos por el CAD-OCDE para la ayuda oficial al desarrollo.

El **12 de Julio de 2007** el PE aprobó una nueva resolución³¹⁴ sobre el *control democrático* de la ejecución del Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo. En esta resolución, el PE lamentaba que la Comisión Europea no hubiese dado una respuesta concreta a las cuestiones específicas planteadas por el Parlamento respecto a las estrategias de cooperación, así como que hasta la fecha no se hubiese recibido respuesta a las preguntas concretas incluidas en las conclusiones del PE sobre cada uno de los documentos de estrategia. El PE *"deplora que los documentos de estrategia nacionales no asignen una parte suficiente de los recursos al objetivo primordial del ICD de erradicar la pobreza y conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)"*³¹⁵. Así mismo el PE pidió a la CE que facilite información detallada sobre el impacto en los ODM de todas las actividades que se habían planificado en virtud del ICD y que le informara sobre la forma en que estaba planificando asegurar una consulta adecuada y efectiva con todas las partes interesadas en todas las fases del proceso de programación de la ayuda.

La Comisión no se pronunció al respecto y los Documentos estratégicos se están aplicando actualmente así como habían estado formulados en su primer versión.

Con respecto al **control democrático de la sociedad civil**, el ICD establece que los documentos de estrategia se elaborarán, en principio, basándose en un diálogo con el país receptor de la ayuda y asociando a la sociedad civil y las autoridades regionales y locales. En la práctica, esto significa que la CE debía consultar a la sociedad civil local en la elaboración de las estrategias de cooperación 2007-2013. En los países de América Latina, aunque se llevaron a cabo consultas, actores de la sociedad civil que participaron de estas han manifestado que la mayoría fueron pobres, limitadas en su convocatoria y deficientes en cuanto a la metodología. Una carencia común fue la falta de información o acceso a esta

³¹² Parlamento Europeo (2007a), óp. cit., pg.3.

³¹³ Ibídem, pg.2.

³¹⁴ Parlamento Europeo (2007b), *Resolución sobre el control democrático de la ejecución del Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo (ICD) del Parlamento Europeo*, 12 de julio.

³¹⁵ Ibídem, pg.2.

con muy poco tiempo de anticipación. En algunas consultas los convocados no sabían exactamente que se trataba de una consulta sobre la estrategia de cooperación hasta llegar a la reunión, donde les presentaron los documentos. También ha habido muchos cuestionamientos en cuanto a los criterios utilizados para las convocatorias a estas consultas, muchas veces limitándose a los actores de sociedad civil que implementan proyectos o cooperan con la CE³¹⁶.

Esta falta de participación en el proceso de identificación y de consulta con organizaciones de base, centros académicos o empresariales, le restan a la estrategia regional capacidad de convocatoria y de apoyo social. Si no se otorga el suficiente poder de intervención a la sociedad civil, será promover la efectiva cohesión social y respaldar la gobernanza democrática.

A lo mejor, la revisión de las estrategias de cooperación que se realizará antes de fin de año (2010) nos de elementos de juicio para estimar el alcance y posibles impactos de la cooperación en el fortalecimiento de la cohesión social. Pero es necesario que esta revisión sea un ejercicio que incluya un componente apropiado de participación ciudadana y control democrático, dejando de ser ese “**análisis de escritorio**” que ha sido anteriormente.

³¹⁶ ALOP (2008), *óp. cit.*, pg. 10-11.

PARTE IV - LA COHESIÓN SOCIAL DESDE EL MANDATO POLÍTICO A LA PRÁCTICA:

Reflexiones sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados del Programa EUROsocial

“La cohesión social es un estado en el que existe una visión compartida entre los ciudadanos y el gobierno acerca de un modelo de sociedad basado en la justicia social, la primacía del estado de derecho y la solidaridad. Esta visión compartida permite el establecimiento de consensos sobre la canalización del gasto público entre distintos sectores, generaciones y territorios, la recaudación impositiva, la financiación de los servicios sociales, la seguridad, las políticas de inclusión y protección social y la generación de empleo. Los sistemas de protección e inclusión que caracterizan una situación de cohesión social hacen que sea posible atacar con mayores posibilidades de éxito los problemas de pobreza y desigualdad en la distribución de los ingresos”³¹⁷

Portal EUROsocial Salud

“Hoy existe un nuevo consenso que se ha ido generando, donde las políticas públicas, así como el fortalecimiento y modernización de las instituciones del Estado, tienen un rol insustituible en la solución de los problemas sociales de nuestro tiempo”

Michelle Bachelet, Ex -presidenta de la República de Chile

“Las acciones de reforma son urgentes y necesarias, pero debemos ser conscientes de que es irracional y riesgoso confundir la rectificación del papel del Estado con la mutilación indiscriminada de sus capacidades, inclusive de aquellas necesarias para llevar a cabo funciones como la redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la integración social y la inversión en capital humano e infraestructura, que el mercado difícilmente puede realizar”

Óscar Arias, Presidente de la República de Costa Rica

“Es imprescindible llenar la política de ciudadanía y —valga la redundancia— democratizar a la democracia en lo que ella tiene de igualdad ante la ley y ante la vida. No se trata de un desafío exclusivo de los gobiernos. Pero es una tarea en la cual los gobiernos —y especialmente quienes desempeñamos las máximas responsabilidades en los mismos — tenemos competencias y compromisos ineludibles e intransferibles. Entre ellos, y sin desconocer la importancia de los demás, impulsar un proyecto estratégico de país; generar la confianza necesaria para articular voluntades en torno al mismo; avanzar en el campo de los derechos asumiendo que los mismos son universales, interdependientes, indivisibles e inalienables; y fortalecer la dimensión política y social del Estado”

Tabaré Vázquez, Presidente de la República Oriental del Uruguay

“Con el fracaso de las políticas neoliberales de los años noventa, se reafirma hoy el papel central que el Estado debe asumir en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo y de iniciativas volcadas a la promoción de los derechos sociales fundamentales y del bienestar colectivo. Desempleo, pobreza, migración, desequilibrios demográficos y ambientales exigen respuestas económicamente consistentes, pero también socialmente justas. Solamente un Estado democrático puede articular esas dimensiones económica y social”

Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente de la República Federativa de Brasil³¹⁸.

³¹⁷ Definición consultada en el SITIO OFICIAL EUROSOCIAL SALUD, sección “Concepto de Cohesión Social”, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://eurosocialsalud.eu/proyecto/p1_1_1_1

Introducción

EUROsociAL es un programa de cooperación que **se inserta en las tendencias internacionales actuales de la AOD**, en particular en los principios consensuados en la *Declaración de París* - ya mencionada en la Parte III. El enfoque de EUROsociAL prevé que los países latinoamericanos ejerzan una autoridad efectiva sobre su propia estrategia de desarrollo, coordinando las acciones de la ayuda, por lo que no son considerados meramente como países “receptores” sino auténticos “socios” - *principio de apropiación*. La ayuda externa se alinea a las estrategias nacionales; los donantes ofrecen apoyo técnico para fortalecer las capacidades institucionales de los países de América Latina - *principio de alineamiento*. Al mismo tiempo, el Comité Conjunto de orientación estratégica del Programa, en el que, como veremos, participan la Comisión Europea, el BID, la CEPAL y el PNUD, intenta asegurar la armonización de las actividades de EUROsociAL con otras iniciativas en marcha - *principio de armonización*. Finalmente, los procedimientos de programación, seguimiento y evaluación que se utilizan responden a una lógica de gestión por resultados - *principio de gestión orientada a resultados*³¹⁹.

EUROsociAL ha sido **diseñado para llevar el mandato político de promoción de la cohesión social a la práctica**. Quiere contribuir a demostrar que la cohesión social no es una idea abstracta en declaraciones etéreas sino que tiene sus raíces en políticas y en instituciones concretas y reales. De hecho estas últimas son receptoras y ejecutoras de las acciones del programa.

La ejecución de EUROsociAL, que **culminó en la segunda mitad del año 2009**, ha sido confiada a un número de organismos públicos europeos, latinoamericanos y multinacionales.

En esta cuarta y última parte de la tesis, *nuestro objetivo específico será el de verificar las efectivas potencialidades del programa de contribuir a la cohesión social en la región, describiendo y analizando sus aspectos principales y preguntándonos si alcanza la fórmula “conectados, cohesionados”³²⁰ y si los que podemos enumerar hasta ahora como resultados tienen realmente ese carácter o si son más bien un “conjunto de historias felices”³²¹.*

³¹⁸ Las citas han sido extraídas de los discursos de los Presidentes en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile de 2007, publicados en FRAERMAN, Alicia (2007), *Desarrollo e inclusión social: única puerta al futuro*, Editorial Comunica, Madrid.

³¹⁹ GUDIÑO, Florencio (2008), *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*, Oficina de Coordinación EUROsociAL/FIIAPP, Madrid, pg.12.

³²⁰ Desde el título del boletín del Programa: “En conexión, en cohesión”.

PORTAL EUROSOCIAL, sección “Newsletter” [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://www.programaeurosociasocial.eu/index.php?PHPSESSID=dnr66onvmtddk783815s1jtek5&nIDMenu=16&nIDSeccion=112>

³²¹ En las publicaciones de EUROsociAL se hace referencia a muchos testimonios de personas que se han beneficiado con las actividades del programa, algunos de los cuáles son de carácter muy emotivo para sensibilizar y conmover al lector.

Capítulo 1

EUROsociAL, del diseño a la realidad

EUROsociAL es una iniciativa de **cooperación técnica** de la Comisión Europea para **promover la cohesión social en América Latina a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas de las dos regiones** para compartir información y conocimiento acerca de políticas y procedimientos institucionales exitosos, con repercusiones positivas en **cinco sectores esenciales para la cohesión social**: la educación, el empleo, la fiscalidad, la justicia y la salud. En particular, su **objetivo de largo plazo** es contribuir a *generar o fortalecer capacidades institucionales de gestión de políticas públicas en estos sectores para transformarlas en auténticos vectores de cohesión social*³²².

En la publicación EUROsociAL “**Políticas e instituciones incluyentes**”³²³, Florencio Gudiño describe las **orígenes del Programa** desde su presentación en la Cumbre de Guadalajara hasta los ajustes que fueron necesarios a la hora de la puesta en marcha. Nos parece interesante hacer un rápido recorrido de los distintos momentos para conocer más sobre cómo fue concebida la estructura del Programa.

El autor cuenta que cuando los líderes europeos y de América Latina anunciaron EUROsociAL, en la **Cumbre de Guadalajara** de 2004, “el programa no era más que una propuesta de financiación de treinta millones de euros que circulaba por los despachos de la Comisión Europea en Bruselas”³²⁴.

Posteriormente a la Cumbre, la CE trabajó sobre la propuesta hasta lograr la elaboración de una guía para las instituciones europeas y latinoamericanas. La guía, dirigida a los *solicitantes de las subvenciones*, explicaba como formar consorcios y presentar propuestas de proyectos. Así, a comienzos de 2005 la Comisión realizó un proceso de selección de las propuestas recibidas para ejecutar acciones en cuatro de los cinco sectores clave del programa: **educación, fiscalidad, justicia y salud**. La subvención para las actividades en el sector del **empleo**, no fue incluida en ese proceso sino que fue concedida de manera directa a la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El diseño de la arquitectura de EUROsociAL contenía **tres elementos innovadores**³²⁵ en los programas europeos de cooperación técnica regional.

En primer lugar, fue necesario contemplar **mecanismos de coordinación y orientación estratégica** para asegurar la homogeneidad en los métodos de trabajo de los cinco

³²² PORTAL EUROSOCIAL, sección “Sobre EUROsociAL” [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://www.programaeurosociat.eu/index.php?PHPSESSID=vtvgr0p4seoubt8196ldfsj107&nIDMenu=1&nIDSeccion=1>

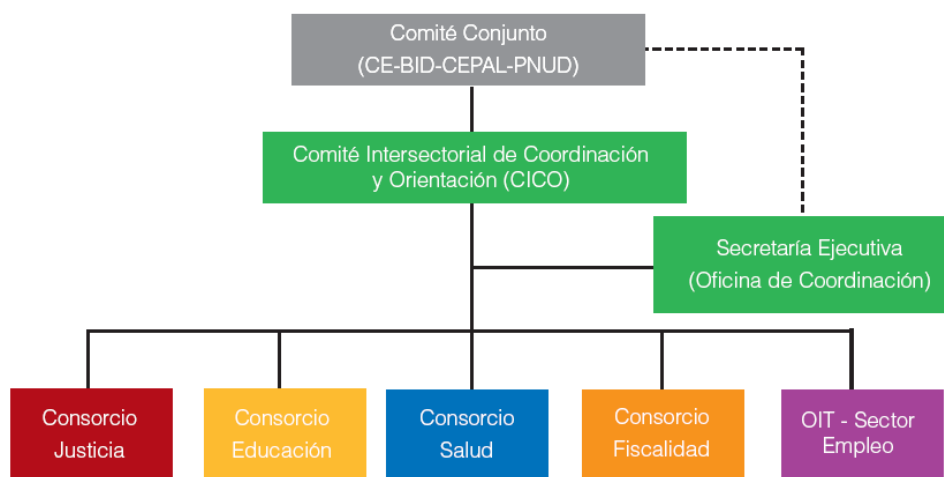
³²³ GUDIÑO (2008), óp. cit.

³²⁴ Ibídem, pg. 21.

³²⁵ Ibídem, pg. 21-22.

sectores, facilitar la gestión de conocimientos compartidos, e impulsar sinergias y actividades comunes o intersectoriales. El resultado fue la constitución, en 2005 de **dos comités y una secretaría ejecutiva permanente**. Estos mecanismos permiten que las actividades que se desarrollan en los distintos sectores, puedan contribuir de manera coordinada al logro de un mayor grado de cohesión social.

Estructura de EUROsociAL³²⁶



El **Comité Conjunto**, presidido por la *Comisión Europea* y conformado también por el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* y el *Banco Interamericano de Desarrollo*, se encarga de definir la orientación estratégica del programa, en armonización con otras iniciativas en marcha en América Latina y con otros programas de cooperación al desarrollo. A tal fin, tiene la facultad para emitir opiniones y recomendaciones sobre los documentos de programación de actividades

El **Comité Intersectorial de Coordinación y Orientación (CICO)** está conformado por las instituciones líderes de cada consorcio. Sus miembros se reúnen para reflexionar acerca de la programación y ejecución de las actividades, tanto a nivel sectorial como común.

La **Secretaría Ejecutiva**, conocida más comúnmente como Oficina de Coordinación, es un equipo permanente de apoyo a ambos comités y de comunicación con las unidades responsables de la gestión de las actividades sectoriales. Sus actividades principales son organizar los encuentros anuales de las redes y otras reuniones, y gestionar los conocimientos generados por el programa, a través de su publicación. Esta función ha sido asignada por la CE a la *Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)*, de España.

³²⁶ GUDIÑO (2008), óp. cit., pg. 23.

Siempre siguiendo el texto de Gudiño, el segundo elemento novedoso del programa ha sido la **promoción de “consorcios” de instituciones europeas y latinoamericanas**. Cada uno de los sectores prevé la formación de *redes* de administraciones públicas de América Latina y de la UE. *El núcleo de estas redes sectoriales son los consorcios*. Además de permitir un mayor conocimiento mutuo entre las dos regiones, la gestión en consorcios por sus modalidades en la toma de decisiones, permite aumentar la transparencia en la administración de los recursos financieros hacia el interior de la región que recibe los fondos, cuestión tradicionalmente señalada como un déficit de la cooperación internacional. Adicionalmente, favorecen la adecuación a las prioridades sectoriales de la región, mejor conocidas por las instituciones latinoamericanas, que además se apropian del Programa, sus actividades y sus resultados y garantizan su sostenibilidad.

Por último, el diseño del programa trajo innovaciones con respecto a los **grupos meta y la metodología de ejecución de las acciones**: EUROsociAL prevé una forma de asistencia “desde y hacia el sector público”, articulada en intercambios de experiencias entre pares. En el particular, las actividades tienen como beneficiarios y ejecutores de las acciones a esencialmente **tres grupos de actores**: 1) Tomadores de decisiones de política, de alto nivel, en ámbitos sociales, incluyendo a aquellas personas, que en distintos aspectos, tienen un poder de decisión y /o de orientación sobre la formulación y gestión de las políticas; 2) Personas y colectivos con capacidad de influir en las decisiones y la ejecución de políticas sociales, expertos e intelectuales, líderes profesionales, institutos de investigación, universidades, organizaciones de trabajadores y empleadores, sociedad civil, etc.; 3) Funcionarios y funcionarias en ministerios, agencias y otras instituciones públicas responsables de la ejecución de políticas y programas sociales³²⁷. Los actores, tanto europeos como latinoamericanos, con más experiencia en cada sector, transmiten la misma a las administraciones públicas latinoamericanas que desean emprender procesos que favorezcan la cohesión social.

Habiendo diseñado el programa con las características expuestas, lanzado la convocatoria de propuestas y seleccionados los consorcios que iban a ser asignatarios de la subvención, la efectiva **firma de los contratos de subvención** dio inicio a la ejecución de EUROsociAL. Los consorcios elegidos firmaron los contratos con la CE entre los meses de julio y septiembre de 2005. Es importante subrayar que *la Comisión Europea aporta un 80%* del total presupuestado por cada proyecto. El resto de la financiación es asumida por las instituciones adjudicatarias de las subvenciones con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional y del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

Siempre en el mes de septiembre 2005, se realizó la **reunión fundacional del programa** en **Cuernavaca** (México) en la que se definieron con más precisión los temas prioritarios y

³²⁷ PORTAL EUROSOCIAL, sección “Sección Grupos metas y participantes” [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://www.programaeurosociat.eu/index.php?PHPSESSID=k4i02gvl1ffs7f9pabdnpu3792&nIDMenu=21&nIDSeccion=21>

los métodos de actuación.

Finalmente, en el último trimestre de 2005, las unidades ejecutoras de las actividades pudieron dedicarse a definir su **organización interna**.

Mientras los consorcios se organizaban, la Oficina de Coordinación empezó a dedicarse a la **comunicación y visibilidad** del programa. El primer paso fue la creación de un portal: www.programaeurosocietal.eu El mismo está compuesto por una sección común -desde la cual poder descargar documentos y leer noticias sobre el programa en su conjunto- y accesos directos a las páginas web de cada sector -donde se publica información más específica. Además los participantes en las actividades tienen la posibilidad de acceder a secciones privadas para compartir experiencias y conocimientos.

En 2006, a dos años desde su lanzamiento en 2004, se empezaron a desarrollar **encuentros de sensibilización e intercambios de experiencias** entre administraciones públicas³²⁸. Por sus dinámicas y sus características, EUROsociAL tuvo que considerar varios ajustes sobre la marcha, pero su diseño sustancial se mantuvo.

El marco conceptual para la acción

La delimitación conceptual fue posterior al diseño inicial del programa. La necesidad de un marco conceptual se hizo evidente durante el encuentro de discusión sobre la metodología de intercambios de experiencias realizado por EUROsociAL en **París** en **septiembre de 2006**. Durante la reunión, algunos representantes del Comité Conjunto de EUROsociAL, en especial el PNUD - sobre la base de sus experiencias con el Programa de Gobernabilidad Local en América Latina -, destacaron la importancia de **definir con claridad el concepto de cohesión social para que el Programa fuera capaz de gestionar los múltiples conocimientos que se generaban** alrededor de este tema.

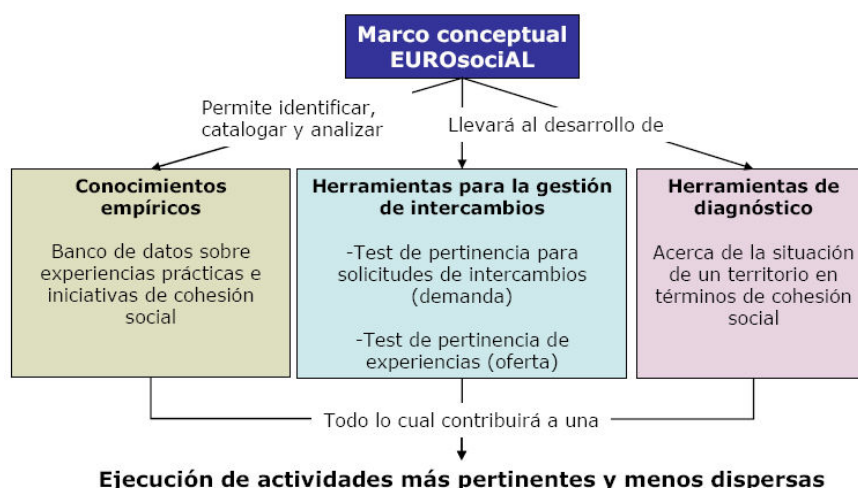
El marco conceptual que se ideó es un “conjunto coherente y fácilmente comunicable de ideas clave acerca de las distintas dimensiones y variables que definen la cohesión social”³²⁹. El mismo es considerado la **piedra angular del sistema de gestión de conocimientos** de EUROsociAL, en el sentido que permite aportar valor añadido a la información existente y contribuya a mejorar la pertinencia y la efectividad, en términos de cohesión social, de las actividades promovidas por el Programa³³⁰.

³²⁸ GUDIÑO (2008), óp. cit., pg. 23.

³²⁹ Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2007a), *Marco Conceptual - versión 1*, Madrid, pg. 3.

³³⁰ *Ibíd.*, pg.4.

Esquema sobre el marco conceptual³³¹



El Comité Conjunto no pretendió entrar en los debates teóricos sobre la definición del concepto de cohesión social. Sus fines eran los de *contribuir al desarrollo operativo* de las acciones de EUROsociAL, por lo que la definición que estableció fue más bien práctica. Se buscó adaptar a la realidad del programa las principales aportaciones incorporadas por centros de estudio, universidades y organismos internacionales.

La **definición** que resultó de ese proceso es: “La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la *igualdad de oportunidades* para que la población pueda ejercer sus *derechos fundamentales* y asegurar su *bienestar*, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de *personas que se sienten parte de una comunidad*, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una *ciudadanía activa*. La cohesión social también implica el *desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad* entre individuos, colectivos, territorios y generaciones”³³².

Esta definición aclara cual han de ser las *tres dimensiones claves* de cohesión social a las cuales deberá apuntar el Programa: el **acceso**, con igualdad de oportunidades y sin discriminación, a activos y servicios públicos de calidad que permitan a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos fundamentales y alcanzar situaciones de bienestar; la acción del **Estado** para asegurar la existencia de políticas y mecanismos – públicos - de inclusión, integración social y redistribución de la riqueza - con recursos suficientes -, para permitir al conjunto de la ciudadanía el acceso al bienestar que se mencionaba anteriormente; la **construcción de ciudadanía**, entendida como participación activa de distintos grupos e

³³¹ Ibídem, pg.4.

³³² Ibídem, pg.5.

individuos en la construcción de un espacio público que facilite la búsqueda de objetivos comunes de forma solidaria³³³.

Además, la definición toma elementos de la que propuso el *Consejo de Europa en 2005*, en referencia a la consideración de que el bienestar se basa en la igualdad de oportunidades, e incorpora la variable agregada por la *CEPAL en 2007*, al destacar las percepciones y valoraciones de la ciudadanía. Ambas definiciones han sido ampliamente expuestas en la Parte II de la presente tesis.

En el *Informe Final del Primer Encuentro de Redes*, celebrado en Cartagena de Indias en 2006, se expresa que “la definición - de cohesión social - es importante para acompañar a EUROsociAL, pero no es una precondition. **La propia indefinición favorece la amplitud del programa.** Además, **la definición es necesariamente etnocéntrica y realizada de manera cultural.** El concepto de cohesión social tiene un sentido político: **significa una puesta en cuestión del Consenso de Washington**; significa la necesidad de reforzar las políticas públicas y situar al Estado como una solución y no como un problema. En cualquier caso, como muchos han enfatizado durante el Encuentro, la búsqueda de la cohesión implica **recrear un pacto o contrato social**, reparar la fractura social, generar niveles de ciudadanía aceptables que den sentimiento de pertenencia a la “ciudad global”. Esto es diferente en distintas culturas y países, y cambia con el tiempo”³³⁴.

Capítulo 2

Sobre el funcionamiento del Programa

Los métodos de ejecución

EUROsociAL ejecuta **actividades sustantivas** de *sensibilización política e intercambios de experiencias*. La realización de las mismas es posible gracias a las **actividades de apoyo**, que proporcionan diagnósticos y análisis de calidad y estimulan la conformación de redes de organizaciones y actores en los distintos sectores de intervención, gestionando los proyectos sectoriales y dando visibilidad y difusión a sus respectivos resultados.

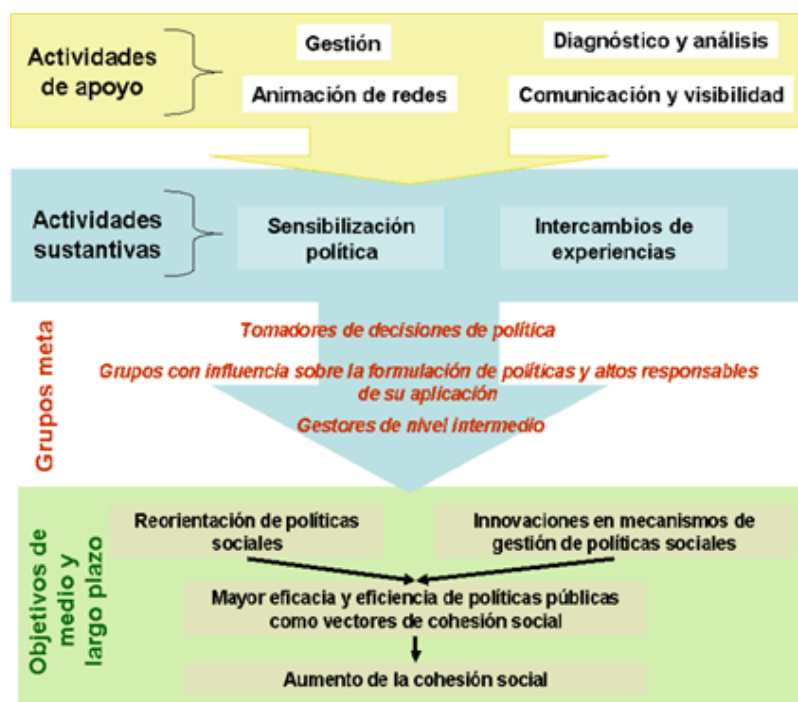
Las *actividades de sensibilización* se dirigen principalmente a personas con capacidad para la toma de decisiones (“*policy makers*”) y a quienes participan activamente en su diseño y aplicación; mientras los *intercambios de experiencias* se dirigen a altos responsables en la aplicación de políticas y, sobre todo, a gestores de nivel intermedio con responsabilidad en la administración cotidiana de los recursos públicos.

³³³ Ibídem, pg. 8.

³³⁴ Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2006a), *Informe Final Primer Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL*, Cartagena de Indias, 26-29 de junio, pg.6 – 7.

El conjunto de estas actividades pretende generar las condiciones necesarias para que los países latinoamericanos emprendan **procesos de reorientación de estrategias** y de **innovación en los mecanismos de gestión** de programas y políticas. El objetivo a medio plazo es una mejora en la **eficacia y eficiencia de los mecanismos de políticas públicas como vectores de la cohesión social**, siendo el objetivo de largo plazo del programa: el **aumento de la cohesión social**³³⁵.

Lo vemos con más claridad en el gráfico³³⁶:



Por la relevancia que tienen los **intercambios de experiencias** en cuanto seña de identidad de EUROSociAL, nos parece interesante profundizar en su descripción.

Se define a los intercambios de experiencias como: “procesos de transferencia entre administraciones públicas de lecciones aprendidas y buenas prácticas –que deben ser pertinentes en el contexto de los países de América Latina– acerca del diseño, aplicación y gestión de políticas y procedimientos institucionales con repercusiones sobre la cohesión social. La transferencia puede ser realizada desde países europeos o desde países de América Latina a través de la formación presencial o a distancia, por medio de pasantías o

³³⁵ PORTAL EUROSOCIAL, sección “Objetivos y Métodos” [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://www.programaeurosociat.eu/index.php?PHPSESSID=vtvgr0p4seoubt8196ldfsj107&nIDMenu=3&nIDSeccion=3>

³³⁶ Ibídem.

visitas, mediante la asistencia técnica de expertos o por una combinación de estas modalidades”³³⁷.

La **Guía Metodológica para la Gestión del Ciclo de Intercambios de Experiencias**, elaborada por la Oficina de Coordinación en los albores del programa, dejó establecido que un intercambio de experiencias tiene que ser:

- **Pertinente** con respecto a las políticas sociales que se pretende fortalecer en los países de América Latina, lo cual exige una identificación clara de las necesidades a satisfacer. EUROsociAL privilegia siempre el apoyo a procesos de reformas que ya estén en marcha en la región.
- **Realista y práctico**: se trata de identificar experiencias en Europa o América Latina suficientemente comprobadas y claramente documentadas que puedan ser transferidas - con las adecuaciones necesarias - para obtener resultados concretos.
- **Fruto de un compromiso de las administraciones públicas latinoamericanas** para llevar a cabo cambios en orientaciones políticas o procedimientos de gestión y administración como consecuencia del intercambio de experiencias **y de la voluntad de las administraciones públicas europeas o latinoamericanas para transferir sus experiencias.**

En el marco de EUROsociAL, una “**experiencia**” es entendida como una “política, plan, programa, proyecto —o, de manera más general, como un conjunto de procesos y operaciones interrelacionados— ejecutado por una administración pública con la finalidad de mejorar la cobertura, calidad o eficiencia de los servicios públicos, integrando a sectores excluidos o mejorando la atención a grupos marginados del sistema, y que por lo tanto pueda tener impacto - demostrado o potencial - sobre la cohesión social. Una experiencia puede tener aspectos positivos - a repetir - o negativos - a evitar -, y sólo puede ser entendida en el contexto sociopolítico e institucional en el que ha sido aplicada”³³⁸.

Un concepto relacionado pero diferente es el de “**buena práctica**” - o *best practices*, como se utiliza comúnmente. La “buena práctica” está incluida en el concepto de “experiencia” ya que se refiere a determinados elementos que conforman a esta última - procedimientos, métodos de trabajo, tecnologías, etc. - y que han resultado exitosos y por lo tanto transferibles. Se trata entonces de identificar las buenas prácticas al interior de las experiencias para poderlas transferir a través de los intercambios.

La organización en “redes”

La naturaleza de las actividades del programa y, en particular, el intercambio de experiencias, hizo necesaria la constitución de “**redes sectoriales**” que reunieran a todos los actores europeos y latinoamericanos interesados por los temas del programa o que quisieron comprometerse y operar activamente en la realización de sus objetivos.

³³⁷ Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2006b), *Guía Metodológica para la Gestión del Ciclo de Intercambios de Experiencias. Versión 1*, Madrid, pg. 6.

³³⁸ *Ibíd.*, pg. 7.

Los miembros de las redes están en constante contacto, reciben información actualizada, a menudo crean sus propias plataformas informáticas para compartir documentos, y se reúnen para dar forma a las diversas actividades del programa.

En particular, las redes están conformadas por las *administraciones públicas de los países de la Unión Europea y América Latina* responsables, en el ámbito nacional y/o territorial, de la formulación, la orientación y la gestión de las distintas políticas y/o por los *organismos que tengan una función de servicio público*, así como entidades de derecho privado sin ánimo de lucro y con vocación de servicio público. Los integrantes deben demostrar una trayectoria interesante con relación a los objetivos del programa, a través de sus actuaciones y de sus experiencias en curso³³⁹.

Los cinco Proyectos Sectoriales

La división del programa en cinco proyectos sectoriales se pensó partiendo de la *concepción de la cohesión social como un horizonte común* o un marco de referencia integrador para las políticas públicas sectoriales que actuando de forma coordinada y complementaria, pueden conducir al fin último de la cohesión social. Mientras la elección de cuales sectores priorizar se funda en las siguientes constataciones.

Siendo que la cohesión social se vincula de manera directa con la posibilidad de que el conjunto de la ciudadanía disfrute de sus derechos fundamentales y acceda a las oportunidades disponibles para incrementar su bienestar, la **educación** y la **salud** destacan por su importancia.

El mecanismo de integración social principal en nuestras sociedades es el **empleo** y condiciones digna de trabajo favorecen el acceso a los recursos y a la protección social. Para la protección de los derechos es necesario que todos y todas puedan acceder a una administración de la **justicia** con capacidad de respuesta, independencia, eficiencia y sensibilidad hacia los grupos tradicionalmente desprotegidos.

La cohesión social es imposible de lograr si el Estado, que debe liderar los esfuerzos, no cuenta con una **fiscalidad** suficiente y justa, para generar los recursos necesarios al financiamiento de la inversión social³⁴⁰.

Así es como la educación, la salud, el empleo, la justicia y la fiscalidad llegan a constituir los cinco pilares de EUROsociAL.

Basándonos en lo expuesto en las respectivas páginas web específicas, veamos con más detalle a que apuntan los proyectos:

³³⁹ PORTAL EUROSOCIAL, sección “Trabajar en red” [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://www.programaeurosociAL.eu/index.php?PHPSESSID=vtvgr0p4seoubt8196ldfsj107&nIDMenu=6&nIDSeccion=6>

³⁴⁰ POYATO, Antonio Fernández / GUDIÑO, Florencio (2009), “Reflexiones sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados del Programa EUROsociAL”, en CARRILLO FLÓREZ, Fernando (ed.), *La lucha contra la exclusión social en América Latina —Una mirada desde Europa*, BID, La Paz, pg.115.

EUROsociAL - Educación³⁴¹

Su objetivo general es estimular cambios en el ámbito de las políticas educativas de América Latina para favorecer el acceso y la permanencia en el ámbito educativo - escuela primaria y secundaria - del mayor número posible de jóvenes y ofrecer respuestas a los problemas de los jóvenes excluidos de la educación formal.

Por la amplitud de la problemática, EUROsociAL Educación se ha limitado, hasta ahora, a abordar los siguientes aspectos:

- La *educación básica en el medio rural*: por su relevancia en muchos países de América Latina, donde existen carencias vinculadas con la oferta, la cobertura geográfica, la pertinencia de los programas y el abandono.
- La *educación primaria en zonas desfavorecidas de grandes ciudades*: donde se verifican trabas en el éxito y la progresión en los estudios.
- La *enseñanza técnica y profesional* de nivel secundario: por sus posibilidades de incentivo a los jóvenes a permanecer en el sistema educativo.
- Los *centros escolares en contextos de violencia*: un fenómeno íntimamente ligado con la exclusión social y la marginalización. En particular los proyectos se centran en la *educación en contexto de encierro*.

EUROsociAL – Empleo³⁴²

Como vimos, para la Unión Europea cohesión social y empleo están estrechamente vinculados. El acceso a un trabajo digno permite *salir de condiciones de pobreza y exclusión social*. Además, el diálogo social en torno a cuestiones vinculadas con el empleo es una estrategia clave para *asegurar la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad de las políticas públicas*.

EUROsociAL Empleo concentró sus primeros esfuerzos en el *diseño y formulación de políticas y programas de empleo*. Se consideró que el primer paso necesario fuese el monitoreo y la evaluación del impacto de las políticas en materia, así como el fortalecimiento de la capacidad de medición de los indicadores del mercado de trabajo. Disponer de información actualizada e identificar las variables clave que determinan el éxito o fracaso de las iniciativas de empleo, permitirá la retroalimentación de información en nuevos ciclos de planificación.

En la actualidad los desafíos que comparten las dos regiones son la mejora de la formación profesional, la necesidad de implementar mecanismos que hagan compatibles la flexibilización y la seguridad laboral, el aumento de la productividad, la mejora de las

³⁴¹ Información extraída del SITIO OFICIAL EUROSOCIAL EDUCACIÓN, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://www.eurosocialeducacion.eu/>

³⁴² Información extraída del SITIO OFICIAL EUROSOCIAL EMPLEO, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://eurosocial-empleo.itcilo.org/>

condiciones de trabajo en la economía informal y los procesos de desarrollo económico local, entre otros.

El proyecto es ejecutado por la *Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT* (Lima, Perú) y el *Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo* (CIF-OIT), con sede en Turín, Italia.

EUROsociAL – Fiscalidad³⁴³

La modernización de los sistemas fiscales y el fortalecimiento de capacidades de las administraciones tributarias de América Latina, es indispensable para lograr una fiscalidad eficaz, eficiente, transparente y justa, que garantice *la redistribución de ingresos a través de la financiación de políticas sociales*, con impacto directo sobre la reducción de la pobreza y el aumento de la cohesión social. Además, la generación de “*ciudadanía tributaria*”, o el intento de aumentar la aceptación social de los impuestos, es un elemento esencial de las administraciones encargadas de esta delicada función, que deben facilitar la comprensión de las relaciones entre la imposición y la mejora del bienestar.

Las actividades desarrolladas en la etapa inicial del proyecto se enmarcan en cuatro áreas básicas:

- *Políticas fiscales*: a través de intercambios de conocimiento de técnicas y experiencias de análisis y formulación de políticas fiscales solidarias.
- *Administraciones fiscales*: para impulsar su fortalecimiento institucional y sus recursos humanos, principalmente mediante la modernización de sistemas de gestión e información, la ordenación y racionalización de estructuras administrativas y la profesionalización del personal.
- *Presupuesto y gasto público*: para aumentar la transparencia y confianza en la administración tributaria, a través la implementación de sistemas de control, evaluación y rendición de cuentas.
- *Financiación territorial y seguridad social*: para mejorar, entre otros, la descentralización fiscal, la coordinación y la corresponsabilidad entre administraciones territoriales y supranacionales.

EUROsociAL - Justicia³⁴⁴

La justicia se considera como un *servicio público*. Así, el mal funcionamiento y la falta de independencia de los sistemas de administración de la justicia, al no garantizar la prestación de servicios eficientes al ciudadano, pueden generar *exclusión social*. La situación se agrava cuando las personas y colectivos que tienen mayores dificultades para acceder a los servicios judiciales y disfrutar de sus derechos, son los que ya se encuentran en situaciones marginales por razones socio-económicas o de discriminación - mujeres, menores,

³⁴³ Información extraída del SITIO OFICIAL EUROSOCIAL FISCALIDAD, [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://www.eurosociaalfiscal.org/>

³⁴⁴ Información extraída del SITIO OFICIAL EUROSOCIAL JUSTICIA, [consultado on line en febrero 2010].

comunidades indígenas. EUROsociAL Justicia considera que el problema es en parte solucionable si se logran mejoras en la capacidad de los responsables institucionales para la formulación, aprobación y gestión de las políticas públicas judiciales.

Así, el proyecto trata de reforzar políticas, procesos o actuaciones de reforma, en marcha o en preparación, iniciadas desde los poderes públicos latinoamericano. En particular ofrece apoyo a aquellas reformas que apuntan a *mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos* - concebidos como usuarios que solicitan tutela judicial para defender sus derechos -, y a las que fomentan una *mayor protección normativa a los grupos más desfavorecidos*, actuando para su inclusión en la sociedad. Además se realizan acciones para promover el *fortalecimiento institucional de los sistemas de justicia* garantizando que los mismos tengan las capacidades para proveer soluciones a los conflictos y facilitar la realización efectiva de los derechos fundamentales de las personas.

EUROsociAL - Salud³⁴⁵

Cuando un alto porcentaje de la población de un país no goza de su derecho a la salud y no tiene acceso a las políticas públicas en este sector, el *capital humano* de este país se resiente, se verifican *problemas económicos y situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social*. En definitiva sin políticas públicas de salud eficientes, que promuevan la buena gestión del sistema sanitario, no se genera cohesión social.

Para que estas situaciones no se verifiquen o se vean aliviadas, EUROsociAL Salud trabaja para fortalecer los conocimientos y las capacidades de los actores latinoamericanos políticos e institucionales del área de salud, a través de intercambios con sus pares europeos. El proyecto se basa en la idea de que incrementando la prioridad política, social y económica de la protección social en salud, se mejorará el acceso a los servicios sanitarios y su financiación.

Además de enfocar sus acciones al desarrollo de la protección social en salud, el consorcio de EUROsociAL Salud, realiza actividades para: *mejorar el acceso a la atención primaria en salud y en particular la atención especializada* - mejorando la gestión de los centros de salud y el acceso a los medicamentos esenciales -; limitar enfermedades endémicas a través de *políticas especiales de prevención*; promover *políticas saludables en la comunidad para sectores más vulnerables y excluidos* - mujeres, niños y ancianos, poblaciones indígenas y familias en zonas rurales o asentamientos urbanos insalubres.

Los encuentros internacionales de Redes EUROsociAL

Estos encuentros han sido organizados por la *Oficina de Coordinación*, con *frecuencia anual* desde el 2006. Los mismos están dirigidos fundamentalmente a los miembros de las redes de los cinco sectores de EUROsociAL.

Disponible en: <http://justicia.programaeurosociasocial.eu>

³⁴⁵ Información extraída del SITIO OFICIAL EUROSOCIAL SALUD, [consultado on line en febrero 2010].

Disponible en: <http://eurosocialsalud.eu/>

Los objetivos de las reuniones van desde hacer **balances a medio término** sobre el funcionamiento del Programa hasta **renovar los contactos** entre responsables institucionales y políticos de las administraciones públicas de educación, empleo, fiscalidad, justicia y salud de países de América Latina y Europa, juntamente con funcionarios internacionales y expertos en estos ámbitos.

Por lo general, cada encuentro se compone de **sesiones comunes** -destinadas a la totalidad de los participantes- y **sesiones sectoriales e intersectoriales**, dirigidas a los representantes de las administraciones públicas y otros actores relevantes en cada ámbito sectorial.

El formato de las *sesiones comunes* prevé conferencias y mesas redondas, con la participación de ponentes de alto nivel, seguidas por debates. Esta modalidad permite animar la discusión acerca de aspectos clave de la cohesión social y las políticas públicas necesarias para promoverla. Mientras las *sesiones sectoriales* apuntan a ir más en profundo, generando presentaciones de experiencias prácticas y debates sobre las potencialidades de transferirlas a las distintas realidades latinoamericanas. También ofrecen el marco ideal para que los participantes latinoamericanos puedan exponer cuales son las necesidades y demandas concretas de los países de la región. Estas sesiones han tenido distintos formatos, desde las presentaciones en plenario, hasta la organización de mesas redondas y talleres.

Vemos encuentro por encuentro algunos aspectos que son de nuestro interés:

- ✓ **Primer Encuentro:** “*Compartir experiencias para construir Cohesión Social*”
(Cartagena de Indias, Colombia, del 26 al 29 de Junio de 2006)

La finalidad del encuentro ha sido incrementar el conocimiento de los objetivos y métodos de trabajo del Programa entre instituciones latinoamericanas, para animar la creación de redes sectoriales.

Durante el mismo, los participantes reconocieron que la cohesión social es un **fenómeno integral**, es decir “un resultado —social— de diversas acciones colectivas que interactúan de manera compleja, que sólo puede ser comprendido en un contexto espacial y temporal específico”³⁴⁶. Este reconocimiento es particularmente relevante porque advierte la necesidad de una comprensión profunda de la sociedad, las instituciones y la cultura, tanto en los países “receptores” cuanto en aquellos que “emiten” las experiencias. Así, el informe final, lo expresa a través de una comparación: “Una transferencia es un injerto, y en agricultura los injertos sólo pueden prosperar en circunstancias propicias”³⁴⁷.

Además varios participantes llamaron la atención sobre la **brecha que existe entre un proyecto piloto - pequeñas experiencias transferidas - y una política pública en la**

³⁴⁶ Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2007a), óp. cit., pg. 8.

³⁴⁷ Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2006a), óp.cit., pg.7.

problemática de la cohesión social³⁴⁸. A los fines de lograr los objetivos del Programa, es importante que los proyectos pilotos que el mismo genere se puedan transformar en políticas públicas, de lo contrario el cambio será superficial y se limitará a la generación de experiencias de alcance limitado.

Fue en ese encuentro que se remarcó la importancia de definir un marco conceptual, así como ya hemos analizado en las páginas anteriores.

- ✓ **Segundo Encuentro:** “Igualdad, Estado y Ciudadanía: los pilares de la cohesión social” (Antigua, Guatemala, del 25 al 28 de Junio de 2007)

Este segundo encuentro apuntó a promover un debate abierto y participativo acerca de la experiencia acumulada hasta ese entonces y los caminos de cooperación que las administraciones públicas de América Latina y Europa debían seguir para avanzar en la promoción de la cohesión social.

En particular, se definió cuales debían de ser las orientaciones a las que *América Latina* debía apuntar: un nuevo **Contrato Social**, es decir una organización justa de la sociedad que promueva y garantice el derecho de sus integrantes; un **Pacto Fiscal** que permita el financiamiento de los programas que llevan a la cohesión social, y que establezca un sistema tributario que corrija las desigualdades; y un **Pacto Social** respecto a los gastos que deben ser priorizados, en función de garantizar el compromiso de los Estados para que se mantengan los consensos y se implementen reformas duraderas, más allá de los cambios de gobiernos.

Por otro lado, con respecto a las orientaciones de la *cooperación europea* se consensuó que debían: evitar de imponer “recetas” sino alinearse a las estrategias de desarrollo de los países socios; complementarse con una política comercial justa; contemplar mecanismos para garantizar el compromiso financiero de los donantes³⁴⁹.

Adicionalmente, el encuentro ha servido para debatir nuevamente sobre el concepto de cohesión social y contribuir a la comprensión de sus principales dimensiones y variables. Se reconoció la importancia de promover el conocimiento de los indicadores de cohesión social y sus fuentes de verificación, y construir, a partir de ellos, un marco normativo y de resultados que permita sistematizar experiencias, pasar de la categoría individual a una sistémica, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación con participación social, rendición de cuentas y gestión por resultados.

³⁴⁸ Ibídem.

³⁴⁹ Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2007b), *Informe Final Segundo Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL*, Antigua, 25-28 de junio, pg. 9-12.

- ✓ **Tercer Encuentro:** “Cohesión social: punto de encuentro de las políticas públicas” (México D.F., 23 al 25 de Junio de 2008)

Al momento del encuentro, EUROsociAL había sido objeto de una evaluación a mitad de camino, en la que se realizaba una apreciación independiente de sus fortalezas y debilidades. Uno de los puntos destacados por este análisis era la necesidad de avanzar en la realización de **actividades intersectoriales**, que apuntaran a nudos o ejes centrales de la cohesión social y que requerían el trabajo conjunto de varios sectores.

El objetivo principal del Encuentro fue por lo tanto avanzar significativamente en la conceptualización y definición de actividades concretas en temas intersectoriales esenciales para la promoción de la cohesión social en América Latina.

Se establecieron tres temas principales: 1) *Informalidad y protección social*, siendo que, en América Latina, el trabajo informal es condición difusa entre los grupos más marginales, con claras limitaciones sobre su acceso a la protección social y con reducción sobre la capacidad fiscal del Estado; 2) *Financiación de las políticas públicas*, porque, como ya hemos señalado, es un requisito esencial de la cohesión social; 3) *Mujeres y menores en riesgo de exclusión social*, por las altas tasas de violencia y dificultades para el acceso a empleos dignos, a una justicia eficiente y a servicios sociales, educativos y sanitarios³⁵⁰.

- ✓ **Cuarto Encuentro:** “La agenda de la cohesión social en América Latina: avances y desafíos” (Salvador de Bahía, Brasil, 23 -25 Junio 2009)

Durante el Encuentro el tradicional debate sobre el papel de las políticas públicas como instrumentos para fomentar la cohesión social se amplió a sus potencialidades para paliar los efectos negativos de la actual **crisis**. En su primer Declaración adoptada, los participantes consideraron que “en la actual situación de crisis es más importante que nunca mantener y profundizar la cohesión de nuestras sociedades, como medio para luchar contra la pobreza y reducir las desigualdades, avanzando en procesos de reforma de políticas e instituciones públicas que contribuyan a este fin.”³⁵¹

En este último encuentro, se expresó la *necesidad de seguir* los trabajos de EUROsociAL. De hecho, es muy probable que en la próxima Cumbre de Madrid 2010 se plantee una segunda edición del Programa que permita afianzar los logros obtenidos.

Siendo el 2009 el año de finalización del Programa, Antonio Fernández Poyato, director de la FILAPP y presidente del Comité Intersectorial de Coordinación y Orientación de EUROsociAL, presentó los principales avances logrados en la incorporación del concepto de cohesión social en las agendas políticas de América Latina. Resaltó que en sus cuatro años de funcionamiento, el Programa ha logrado pasar de los proyectos pilotos a los

³⁵⁰ Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2008), *Informe Final Tercer Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL*, México D.F., 23-25 de junio, pg. 6.

³⁵¹ Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2009a), *Declaración de Bahía*, Salvador de Bahía, 25 de junio, pg. 1.

programas, sin embargo queda pendiente impulsar reformas de políticas públicas más ambiciosas³⁵². También señaló las perspectivas abiertas: "Tenemos que construir un espacio euro-latinoamericano que dé respuestas a los desafíos globales: una Unión Europea capaz de ser actor global y una América Latina que haga de la democracia el principal instrumento de combate a la desigualdad"³⁵³.

Capítulo 3

La contribución de EUROsociAL para el logro de cambios políticos e institucionales

Lo que el mismo programa entiende como resultados corresponde a *"la revisión de las políticas y procedimientos institucionales - de América Latina - con la finalidad de promover mayores niveles de inclusión social y de reducir las brechas en el acceso al bienestar, atacando las raíces de la desigualdad y la pobreza"*³⁵⁴.

Desde esta concepción, los resultados de EUROsociAL no pueden ser entendidos como el producto lineal de una asistencia técnica foránea por parte de las administraciones públicas europeas, sino como la consecuencia del trabajo simultáneo de varias organizaciones de las dos regiones que trabajan de manera conjunta. Así, se puede considerar que la *contribución de EUROsociAL* ha sido la generación de redes y espacios para el intercambio de conocimientos y experiencias entre administraciones públicas de distintos países del bloque euro-latinoamericano. Dónde por espacios se entienden: seminarios, talleres, visitas, pasantías, asistencias técnicas, proyectos pilotos, foros virtuales o cursos. Sin embargo, la posibilidad de lograr los resultados así concebidos, reside en la *voluntad política e institucional de las administraciones públicas latinoamericanas participantes* para actuar de manera conjunta en la mejora de un aspecto de las políticas o las instituciones considerado como insuficiente.

Con respecto a la forma de medición de la voluntad política de las administraciones latinoamericanas, la Oficina de Coordinación de EUROsociAL se toma como indicador la *participación de estas últimas en las actividades del Programa*. Sin embargo no existe una correlación unívoca o lineal entre la participación de un país en EUROsociAL -reflejada en el número de instituciones y personas que se han implicado en el Programa- y la cantidad o calidad de los resultados obtenidos en cada uno de ellos.

³⁵² Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2009b), *Informe Final Cuarto Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL*, Salvador de Bahía, 23 -25 de junio, pg. 1.

³⁵³ SITIO FIIAPP, Entrevista a Antonio Fernández Poyato: "La salida de la crisis tiene que ser una salida de cohesión social", [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: http://www.fiiapp.org/index.php/noticias/vernoticia/n/5/id_noticia/254

³⁵⁴ Oficina de Coordinación de EUROsociAL y Unidades de Coordinación Sectorial (2009), *EUROsociAL. Resultados de la Cooperación Euro-Latinoamericana para la cohesión social*, Madrid, pg. 1.

Así para medir la calidad de los resultados es necesario ir más allá del mero recuento de participantes e incluir la **multiplicidad de factores** que influyen sobre cualquier modificación, o revisión, de políticas o instituciones. En primer lugar, habría que considerar *la predisposición al cambio y las iniciativas ya en marcha*. Para EUROsociAL ha sido más fácil lograr resultados cuando ha apoyado procesos puestos en marcha por los mismos países de la región, y en algunos casos incluso en etapas muy avanzadas, mientras que en los países en que ha servido como catalizador de nuevas ideas, los resultados tardarán un tiempo en manifestarse. En este punto es necesario destacar que muchas instituciones y personas de los países de América Latina han participado en el programa como “*transferentes*” de experiencias, presentando sus conocimientos para apoyar cambios en otras naciones de la región y demostrando así que ya habían implementado procesos de revisión. En segundo lugar, hay que tomar en cuenta la *fluidez de las relaciones de cooperación entre el país y la Unión Europea*. En esto influye mucho el momento político particular durante el que se ha desarrollado el Programa, coincidente con la celebración de elecciones en casi toda la región latinoamericana. Un tercer factor es la *organización de los Estados*, por ejemplo, en países de régimen federal, los procesos de cambio requieren la participación de numerosos representantes de gobiernos regionales o locales, creando así una dificultad adicional³⁵⁵.

Considerando que la revisión de políticas e instituciones es un **proceso en evolución**, se puede pensar que los resultados rescontrados hasta el momento no son limitados a su condición en el presente sino que se multiplicarán y evolucionarán en el futuro. Sin embargo, siendo que los procesos de cambio que se han verificado no están del todo afirmados - es decir traducidos en políticas públicas -, hay que reconocer, con una visión más realista, que también existe la posibilidad de que alguno de ellos se desvanezca, o que solamente signifique el inicio de un recorrido que, de no ser continuado, tendrá poca relevancia para la mejora de la cohesión social.

Sobre la base de lo expuesto, analizamos más en detalle, la *contribución* del Programa EUROsociAL para el logro de resultados:

- *La movilización de instituciones y personas*

Haciendo referencia a los últimos datos disponibles hasta la fecha, publicados por EurosociAL el pasado 15 de febrero de 2010³⁵⁶, EUROsociAL ha promovido 358 actividades de intercambio de experiencias, 14 actividades de sensibilización, 52 actividades de redes, 9 proyectos pilotos y 28 actividades de otra índole, por un total de **461 actividades**.

A las mismas han participado más de **1.472 instituciones y 9776 personas de América Latina**, junto a **563 instituciones y 1885 personas de Europa**.

Prácticamente, casi un 70% de las instituciones participantes en los intercambios procede de América Latina. En esta región, muchas organizaciones fueron solamente receptoras-

³⁵⁵ *Ibídem*, pg.2.

demandantes de experiencias, mientras que otras actuaron como transferentes de sus prácticas y políticas y algunas fueron tanto receptoras como transferentes.

El Programa ha llegado, con distinta intensidad, a **19 países latinoamericanos**: los 18 países de América Latina beneficiarios del ICD más la República Dominicana, nación que ha participado en algunas actividades con financiación propia.

El país más activo en EUROsociAL ha sido, hasta la fecha, **Argentina**, con la participación a un total de 233 actividades; le siguen Chile (203), Costa Rica (198), Brasil (186) y Colombia (177). Últimos en clasifica, encontramos **Cuba** con la participación a sólo 7 actividades, República Dominicana (23), Venezuela (71), Nicaragua (94) y Bolivia (96).

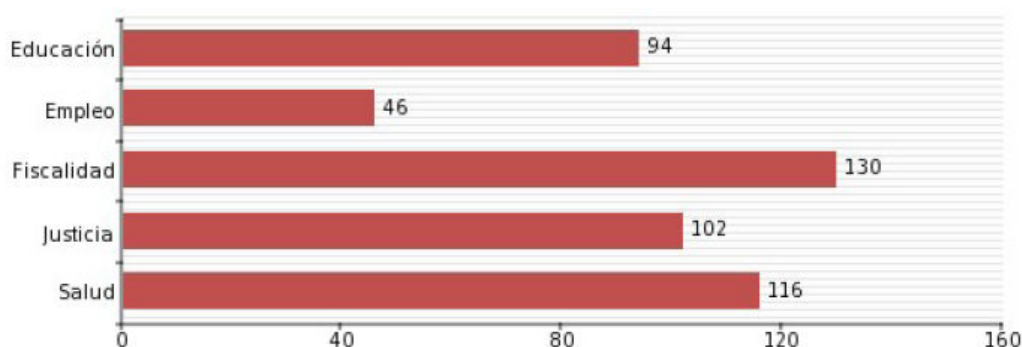
En cuanto a la participación europea, el Programa ha movilizadado a **22 países de la Unión Europea**, aunque con una marcada concentración en el arco mediterráneo - especialmente **España, Francia e Italia** - y en **Alemania**. De hecho, estos cuatro países concentran casi el 80% del total de las organizaciones participantes como transferentes de experiencias. Este hecho refleja tanto la predilección de los países latinoamericanos por vincularse con administraciones públicas de países que consideran culturalmente más cercanos.

Datos estadísticos básicos del Programa³⁵⁷

ACTIVIDADES TOTAL					461		
Tipología de las actividades							
Intercambio	Sensibilización	Redes	Proyectos Piloto	Otros			
358	14	52	9	28			
Actividades por sectores							
Educación	Empleo	Fiscalidad	Justicia	Salud			
94	46	130	102	118			
INSTITUCIONES PARTICIPANTES TOTAL					2221		
Número de instituciones latinoamericanas participantes					1472		
Número de instituciones europeas participantes					563		
Número de instituciones de otras zonas					186		
Instituciones movilizadas por sector							
Educación	Empleo	Fiscalidad	Justicia	Salud			
557	589	717	937	671			
					H	M	Total
PERSONAS PARTICIPANTES TOTAL					6490	5637	12127
... de América Latina					5077	4699	9776
... de Europa					1133	752	1885
... de otras zonas					280	186	466
Número de Participantes movilizados por sector							
Educación	Empleo	Fiscalidad	Justicia	Salud			
2226	1459	3696	4612	2258			
PAISES PARTICIPANTES TOTAL					50		
... de América Latina					19		
... de Europa					22		
... de otras zonas					9		

Finalmente, si se revisa la distribución de participantes por sectores, resulta evidente que son los consorcios de **Fiscalidad** quienes han movilizadado a más personas. Esto refleja la complejidad institucional de esta área, que implica a numerosas organizaciones - administraciones tributarias, de la seguridad social y ministerios de finanzas o hacienda.

³⁵⁶ Sistema de Información de Actividades de EUROsociAL (SIA), *EUROsociAL en cifras*, Oficina de Coordinación EurosociAL, Madrid, 15 de Febrero de 2010.

Actividades por Sectores³⁵⁸

Esta amplia movilización se debe a que EUROsociAL da respuesta a las necesidades de asistencia de países de renta media, donde el problema no es tanto de recursos financieros como de acceso a información, contactos y recursos técnicos.

- *Las redes sectoriales*

Sobre la base de lo expuesto en el último informe publicado por EUROsociAL³⁵⁹, proporcionamos un recuento de las redes sectoriales que se han constituido a nivel regional³⁶⁰, señalando dónde se han dado avances más allá del mero intercambio de experiencias y conocimientos que está a la base de las redes.

Recordamos que las redes se han constituido para atender a las problemáticas identificadas como prioritarias en cada uno de los cinco sectores.

EUROsociAL Educación

- ✓ **Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro**³⁶¹ (RedLECE), conformada por Ministerios de Educación e instituciones penitenciarias de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.
- ✓ **Red Latinoamericana de Educación Rural**³⁶² (RedLER), conformada por autoridades educativas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

³⁵⁷ *Ibidem*, pg. 2.

³⁵⁸ *Ibidem*, pg.6.

³⁵⁹ Oficina de Coordinación de EUROsociAL y Unidades de Coordinación Sectorial (2009), *óp. cit.*

³⁶⁰ La exposición no va a ser exhaustiva, ya que no toma en consideración las redes de administraciones públicas nacionales. Sin embargo, nuestra intención es analizar la contribución del programa a la cohesión social en la región en su complejo.

³⁶¹ Para mayores informaciones sobre las actividades, visitar el SITIO RedLECE [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: www.redlece.org

³⁶² Para mayores informaciones sobre las actividades, visitar el SITIO RedLER [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: www.red-ler.org

EUROsociAL Empleo

- ✓ **Red Latinoamericana de Formadores de Pueblos Indígenas**³⁶³, conformada por instituciones de formación de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Perú. La misma ha creado y testeado un curso modular de formación adecuado a la realidad de los pueblos indígenas del área andina, que será también adaptado a grupos originarios de otros países de la región.

EUROsociAL Fiscalidad

- ✓ **Red de Educación Fiscal**³⁶⁴, conformada por Ministerios de Hacienda y de Educación de la Unión Europea y América Latina.
- ✓ **Red de Administración Electrónica**³⁶⁵, a la que participan 11 países de América Latina y España, a través de 38 administraciones públicas del ámbito de la fiscalidad que trabajan en la transformación de sus procedimientos tradicionales en procesos electrónicos (www.aefis.eurosocialfiscal.org).

EUROsociAL Justicia

En este ámbito, además de la formalización de redes, también se han realizados colaboraciones importantes que merece la pena destacar.

- ✓ **Red Regional de Defensorías Públicas de Centroamérica, Panamá y el Estado de Veracruz** (México), que ya cuenta con un plan de acción para el intercambio de experiencias sobre la litigación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en cuyo seno se han realizado actividades de sensibilización de los defensores públicos sobre la fundamentación en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
- ✓ **Red de Comunicadores del Área Justicia**³⁶⁶, conformada por los Poderes Judiciales de América Latina, ha creado un blog para generar e impulsar una estrategia de información y conocimiento ciudadano acerca del papel central de la justicia para garantizar los derechos fundamentales.
- ✓ **Red de Letrados y Asesores Constitucionales de Iberoamérica**, creada en el seno de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, con la finalidad de facilitar la mejora de la calidad de las resoluciones y el acceso a la justicia en la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales de las personas.
- ✓ Se han establecido **acuerdos de cooperación entre las defensorías públicas oficiales del MERCOSUR y con otros países de la región** - Bolivia, Chile,

³⁶³ Para mayores informaciones sobre las actividades, visitar el SITIO RED LATINOAMERICANA FORMADORES INDÍGENAS [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: www.redformadoresindigenas.org

³⁶⁴ Para mayores informaciones sobre las actividades, visitar el SITIO RED EDUCACIÓN FISCAL [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: www.educacionfiscal.eurosocialfiscal.org

³⁶⁵ Para mayores informaciones sobre las actividades, visitar el SITIO AEFIS [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: www.aefis.eurosocialfiscal.org

³⁶⁶ Para mayores informaciones sobre las actividades, visitar el SITIO RED JUDICIAL [consultado on line en

Guatemala y República Dominicana -, para el debate e intercambio de experiencias sobre la protección de los derechos humanos de los asistidos por la defensa pública.

- ✓ En el mes de marzo de 2008, la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana impulsó la elaboración conjunta de las **100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad**, adoptadas por las Cortes Supremas y Consejos de la Judicatura, así como por las Defensorías Públicas y los Ministerios Públicos y Fiscalías de la región - Argentina, Costa Rica, Uruguay. Además, se elaboraron planes de acciones institucionales, se crearon comisiones de seguimiento y se han realizado capacitaciones para impulsar su efectiva implementación y valorar el cumplimiento de las reglas.
- ✓ Las **Guías de Santiago Sobre Protección y Atención de Víctimas y Testigos**, adoptadas en la XVI Asamblea General de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, en julio de 2008. Como en el caso anterior, se desarrolló un Plan de Acción y se creó una Comisión de Seguimiento.
- ✓ Se ha constituido la **Comisión Conjunta de Poderes Judiciales de Europa y América Latina**, cuyo objetivo es instrumentar un sistema permanente de intercambio de conocimiento y experiencias y de promoción de proyectos en común entre los Consejos de la Judicatura y las Cortes Supremas de ambas regiones.
- ✓ La Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica y Judicial Internacional, **Iber-Red**, y la Unidad de Cooperación judicial de la Unión Europea, **Eurojust**, han firmado un memorando de acuerdo que busca fortalecer la cooperación judicial en la lucha contra la criminalidad organizada internacional y agilizar los procesos legales para evitar que se creen espacios de impunidad.

EUROsociAL Salud

En este ámbito, al igual que el anterior se han realizado otras iniciativas más allá de la formalización de redes.

- ✓ **Red Latinoamericana sobre Medicamentos**, conformada por profesionales y organizaciones de salud de la región. Gracias a esta Red se han potenciado iniciativas de reforma como es el caso del apoyo al diseño e implementación del Programa REMEDIAR³⁶⁷ en Argentina.
- ✓ **Red Temática sobre Donación Altruista de Sangre**, constituida por diez países de América Latina - Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú - y dos de la Unión Europea - España, Francia.
- ✓ Los países de Centroamérica y la República Dominicana han desarrollado una **política de uso racional de medicamentos y compra conjunta**, a través de un acuerdo firmado por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica en enero

febrero 2010]. Disponible en: www.redjudicial.blogspot.com

³⁶⁷ Para mayores informaciones sobre el programa, visitar el SITIO REMEDIAR [consultado on line en febrero 2010]. Disponible en: <http://www.remediar.gov.ar/>

de 2009. Esta iniciativa goza del apoyo de la Organización Panamericana de la Salud.

- *Los efectos inmediatos del Programa*

Florencio Gudiño, agrega a lo ya expuesto dos efectos, en su mayor parte intangibles o difíciles de medir, a los que el Programa ha contribuido. Es claro que ninguno de ellos puede ser atribuido en exclusividad a lo realizado por EUROsociAL, pero el autor argumenta que su aportación ha sido significativa.

Un primer efecto inmediato ha sido **un mayor conocimiento sobre cohesión social y un convencimiento creciente de su pertinencia para América Latina**. Por su campaña activa de sensibilización y de comunicación, el Programa ha facilitado la inclusión del concepto de cohesión social en los debates de las personas que desempeñan su labor en los niveles de la administración pública donde los conceptos deben hacerse operativos. Además, el autor considera que en la región comienza a verificarse el convencimiento creciente, aunque no exento de debates, acerca de la pertinencia de la cohesión social como eje central de una estrategia de desarrollo adecuada para muchos países de América Latina.

Otro efecto inmediato ha sido el impulso a **la cooperación horizontal, por la vinculación creada entre** administraciones públicas de distintos países de América Latina. En particular, esta forma de cooperación, en la que además algunas administraciones latinoamericanas actúan como transferentes, demuestra que la cohesión social no es patrimonio de Europa y que es posible desarrollar políticas y procedimientos en este campo en países de América Latina, aunque hasta ahora no se hayan caracterizado de esta manera, o con estos términos. En última instancia esto favorece la apropiación del concepto y asegura la durabilidad de los cambios³⁶⁸.

Capítulo 4

Las políticas públicas en el enfoque de EUROsociAL

El Estado incluyente y las políticas públicas sostenibles para la cohesión social

Hemos visto como el Estado ocupa un rol central con respecto a la promoción de la cohesión social. En una síntesis muy apretada, *el Estado necesario para la cohesión social es una entidad con capacidad de acción, con instituciones y administraciones públicas eficientes, profesionales y motivadas; con canales que favorecen la participación ciudadana; con mecanismos que aseguran la solidaridad territorial y, cuando esto sea posible y conveniente, la descentralización eficiente*³⁶⁹. Por el contrario, los “Estados ausentes” que

³⁶⁸ GUDIÑO (2008), óp. cit., pg.30-34.

³⁶⁹ Ibídem, pg.38.

verifican carencias de elementos vertebradores - infraestructuras, educación, salud, protección social, empleo o justicia, entre otros - llevan a la inexistencia de un verdadero tejido social cohesionado.

En definitiva, el Estado debe asumir un **papel protagonista** en la promoción de la cohesión social, a través de la creación de instituciones - a nivel nacional y local - capaces, donde las políticas públicas, generadas y gestionadas desde y por el Estado, cobren una especial relevancia. Además, su papel no es exclusivo, pero sí de **liderazgo y regulación** de la actuación de otros actores importantes, para-públicos o incluso privados, generando un verdadero sistema de gobernanza democrática.

Así, en un Estado generador de cohesión social, las **administraciones públicas responsables de la salud, educación, justicia, bienestar social o empleo** tienen la responsabilidad de ejecutar correcta y eficientemente las medidas que contribuyan a facilitar la extensión y calidad de los servicios que, desde el Estado, son ofrecidos al conjunto de la ciudadanía, con particular sensibilidad hacia las necesidades de quienes han sido tradicionalmente marginados o excluidos. La **administración tributaria**, por su parte, es un actor central en la generación y gestión de recursos fiscales legítimos para financiar las políticas públicas, fortaleciendo el cumplimiento voluntario y optimizando sus procedimientos y registros³⁷⁰.

Si bien la experiencia reciente de los países europeos demuestra que *los caminos hacia la cohesión social son múltiples y cambiantes*, en el espacio y en el tiempo, podemos reconocer de que existen una serie de elementos que definen lo que podría denominarse como un “**entorno propicio**” para la promoción de la cohesión social.

Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social

Partiendo del reconocimiento de que todas las políticas públicas inciden en la cohesión social, podemos apreciar que están las que contribuyen, las que son neutras y las que no contribuyen a la cohesión social. Al respecto nos parece interesante mencionar las consideraciones de **Irarrazabal**³⁷¹, sobre cuáles son, desde la perspectiva de América Latina, y en regímenes democráticos, las que no contribuyen o que pueden no contribuir a la cohesión social, según su forma de implementación.

Basándonos en la publicación del autor, nos referimos a algunas de las que se han aplicado y se aplican en la región:

✓ *Políticas de apertura comercial y liberalización de mercados*

Las políticas de libre mercado o de extensión de los mercados aunque puedan traer aparejado crecimiento económico, no significan necesariamente una mejora en la cohesión social.

³⁷⁰ Ibídem, pg. 41.

³⁷¹ IRÁRRAZABAL, (2008), óp. cit.

Un proceso de *apertura comercial*, ya sea unilateral o inducido por los Tratados de Libre Comercio (TLC), trae consigo cambios proporcionales o importantes en las estructuras productivas, y consecuentemente en los grados de integración social o de cohesión social. El efecto de estos cambios, en los países de América Latina, consistió en que los sectores dinámicos de la economía - que respondían a los incentivos del proceso de desarrollo hacia dentro, caracterizado por procesos de industrialización inducidos desde el Estado que daban origen a economías cerradas afectadas por las limitación del tamaño de los mercados y en consecuencia requerían de una reconversión - dejaron de ser tales y los sectores dinámicos de la economía pasaron a ser, en casi todos estos países, aquellos vinculados al procesamiento de materias primas. Se produjo entonces una pérdida por parte de sectores que hasta ese momento se entendían dinámicos y que generaban importantes niveles de *empleo*, así como productividades elevadas para el promedio de esas economías, y que, por poseer estas características, eran los que administraban, por no decir generaban, el grado de cohesión social que existía en esas sociedades desde la perspectiva de los ingresos y del empleo.

Los estados latinoamericanos no han desarrollado ni regulaciones ni *políticas compensatorias*, ni sociales ni de mercado, por lo que no se ha contrarrestado el efecto de pérdida de cohesión social procurado por los procesos de apertura comercial. Por el contrario, el “*libre desarrollo de los mercados*”, en América Latina, permitido a partir de los años 80’, ha significado la liberalización de mercados poco competitivos sin regulación. Es decir dejando que las fuerzas del mercado, que actúan en función de las disponibilidades iniciales de información y de capital en sus distintas formas, operaran libremente. El resultado fue mayor crecimiento, pero al mismo tiempo *mayor concentración* y, consecuentemente, menor cohesión social. Este efecto concentrador premia al que tiene mayor información, acceso a capitales, a herramientas de gestión, información de mercado, etc.³⁷²

✓ *Políticas de organización industrial y fomento de la competencia*

Como acabamos de describir, la aplicación de las reglas del libre mercado en América Latina trajo aparejado un proceso de *concentración de mercado*, implicando la sustitución de un grupo de pequeños o medianos empresarios por unos pocos grandes empresarios. La disminución de la cohesión social, tomando como indicado la distribución del ingreso afectada por el proceso de concentración de oportunidades de mercado, queda evidente si se analiza la mayor distancia surgida entre el quintil primero y el quinto quintil de la población.

Se le podría agregar que este tipo de concentración genera un nivel de *desafección* en quienes son castigados por la nueva estructura del mercado. Esto se ha denominado en algunos de los países de la región como el *empobrecimiento o descuido de los sectores medios*, porque éstos son los actores que hoy día se sienten excluidos del impacto de las

³⁷² Ibídem, pg. 27-31.

políticas públicas. En el plano interno laboral, la concentración del mercado en manos de pocos grandes industriales hace que se genere una distancia significativa entre el contratante y el contratado produciendo menores niveles de cohesión social.

Podría decirse, que *estos efectos no fueron simple causa del mercado sino del cambio de las políticas públicas* por permitir esta nueva estructura de mercado³⁷³.

✓ *Políticas urbanas y de uso del suelo*

En América Latina particularmente, una de las características predominantes es que el aumento de la población ha generado una acelerada *concentración en los centros urbanos*. La misma ha sido acompañada por una *segregación de la estructura espacial*, debido a que en la mayoría de los países de la región, los Estados han dejado al *mercado* la libertad de definir como utilizar el suelo.

Así, las reglas del mercado hacen que las personas de menores ingresos pueden adquirir viviendas en zonas de bajo valor de los suelos - terrenos con un potencial de plusvalía menor. Mientras que las personas de altos ingresos pueden acceder a la compra de viviendas en aquellos lugares donde potencialmente la plusvalía es más alta. Se produce entonces, un proceso por el cual los ricos tienden a vivir juntos entre sí, y los pobres, en cambio, tienden a vivir juntos entre sí. Esto es una característica de cualquier centro urbano, pero es mucho más aguda en las ciudades de América Latina que la que se puede observar, por ejemplo, en las ciudades europeas.

Sin embargo, el problema no se limita a la posibilidad de acceso a un determinado tipo de vivienda o a una zona de la ciudad en lugar de otra, sino que la segregación espacial tiene repercusiones en otras áreas de políticas públicas ya que *hace que el acceso a la educación y la salud, entre otros, sea diferenciado, dependiendo de dónde se resida*³⁷⁴.

✓ *Políticas de seguridad ciudadana*

Vimos como se han originado barrios para ricos y barrios para pobres. El paso siguiente fue la transformación de los primeros en lugares donde se limita el acceso a personas provenientes de otros sectores, estableciendo por ejemplo sistemas propios de seguridad. A su vez, los barrios pobres empezaron también a estructurarse sobre la base de villas o de condominios para impedir el acceso de otras personas que se perciben como amenazas a estas mismas poblaciones. Así, otra consecuencia de la segregación urbana ha sido establecimiento de *prejuicios discriminatorios*.

Los grupos sociales se discriminan mutuamente, por lo que se pierde la identidad común. A su vez, los ciudadanos no se sienten protegidos por las instituciones públicas encargadas de la seguridad y provén a su propia seguridad a través, por ejemplo, de sistemas privados de vigilancia - para los sectores ricos - o por sí mismos - para los sectores más pobres.

³⁷³ Ibídem, pg.31-34.

³⁷⁴ Ibídem, pg. 34-38.

Al analizar las políticas de seguridad ciudadana en América Latina, Kliksberg remarca que las mismas son reforzadoras de la segregación espacial y de las políticas discriminatorias. El autor sostiene que las políticas de seguridad más tradicionales, como las llamadas de “mano dura”, están fomentando la *criminalización indiscriminada de la pobreza*. Los encargados de la seguridad comienzan a considerar “sospechosos” a todos aquellos que parezcan pobres o pertenezcan a minorías - étnicas, raciales o culturales.³⁷⁵

Además, las políticas de seguridad estatales tienden a estar basadas en *criterios parciales* que tratan indistintamente las diferentes formas de criminalidad que se dan en la región. A esta indiscriminación hay que agregarle que la definición de estos criterios está frecuentemente influida por la búsqueda de *resultados electorales*. Así los políticos transforman la angustia de muchas personas en votos.

Las políticas de seguridad así concebidas, no pueden que reducir aún más el grado de cohesión social. Por el contrario, una política de seguridad integradora debería ser una política que asegure el orden y la tranquilidad de las personas que les permite identificarse con los demás y establecer relaciones de confianza³⁷⁶.

✓ *Las políticas que focalizan el gasto público*

En numerosas áreas de las políticas públicas, particularmente las de carácter social, los países de América Latina han adoptado cambios en la focalización del uso de los recursos públicos, fomentando estructuras de financiamiento autónomo por parte de las personas de altos ingresos. La focalización del gasto público en determinados sectores sociales es opuesta al principio de universalización de los servicios públicos. La concepción que ha estado a la base de la focalización es que *el Estado se tiene que hacer cargo de los pobres porque los ricos pueden hacerse cargo por sí mismos de la satisfacción de sus necesidades*. Sin bien la fundamentación puede ser correcta, el efecto ha sido la existencia de políticas para pobres y políticas para ricos con la implantación de la lógica del mercado en la prestación de servicios sociales.

Así los pobres son los que dependen de la calidad y la cantidad de los beneficios que entregue el Estado, que a su vez dependen de los recursos que el Estado tiene. Siendo que en América Latina los recursos estatales son muy limitados, la calidad de los beneficios es baja y su cantidad escasa o insuficiente.

Frente a esta situación, quienes tienen los recursos económicos han empezado a proveerse de sus propios servicios a través del mercado. La consecuencia es la creación de una economía privada de la provisión de servicios públicos. Además, las personas que tienen menores recursos pero que no son dependientes del Estado - la clase media -, también han empezado a querer privatizar sus servicios. Los proveedores privados han detectado esta nueva demanda y la satisfacen a una calidad inferior a la que entregan a los ricos, pero aún

³⁷⁵ KLIKSBERG, Bernardo (2007), *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina*, Oficina de Coordinación EUROsociAL, Madrid, pg.12-20.

³⁷⁶ IRÁRRAZABAL (2008), óp. cit., pg.38-42.

superior a la que entregan los proveedores públicos. Así se ha ido generando *un mercado de servicios que diferencia la demanda y reproduce las condiciones originales de desigualdad*.

Como ya vimos, para ofrecer servicios de calidad el Estado necesita de recursos y estos se podrían incrementar si se introdujeran *cambios en la estructura tributaria*. Las políticas tributarias y las políticas de financiamiento requieren eficiencia y capacidad de recaudación, pero también requieren *generar identificación y confianza* entre los distintos actores. En América Latina, la única fuente o las principales fuentes de recursos con que cuenta el Estado son aquellas provenientes de la explotación de las materias primas y de los impuestos indirectos, ya sean al consumo o al comercio exterior. Al recibir servicios de baja calidad los pobres no se sienten atendidos por el Estado. A la vez que, al no depender del Estado, las clases altas y medias no tienen incentivos para pagar más impuestos que redunden en una mejor calidad y cobertura de los servicios públicos. El resultado es un círculo vicioso en el que las políticas públicas no tienen recursos para fomentar cohesión social sino que se limitan al alivio de la pobreza³⁷⁷.

Vinculadas a la provisión de servicios son las *políticas de empleo*, si consideramos la protección social y los que debería generar la permanencia de un empleo. Sin embargo, el mercado de trabajo es precario y en la región hay se verifica un alto grado de informalidad.

✓ *Las políticas macroeconómicas*

Existe un tipo de políticas macroeconómicas que va claramente contra los procesos de cohesión social y es el que *genera inestabilidad en las economías*.

Lo vivido por la mayor parte de las economías de América Latina en la década de los noventa con motivo de la transferencia a las economías latinoamericanas de las crisis acaecidas en otros lugares del mundo, no solamente es atribuible a las políticas de mercado, sino también a las políticas macroeconómicas adoptadas por los países de la región. Lo ocurrido en Chile en el año 1975 y en los años 1982-1983, lo ocurrido en Argentina el año 2001, son ejemplos claros de malas políticas macroeconómicas que no contribuyeron a la cohesión social. De hecho, el resultado de esas políticas macroeconómicas en algunos casos fue *inflación*, en todos los casos fue *desempleo muy elevado, incremento de los niveles de pobreza y falta de sentido de pertenencia*.

Una macroeconomía distribuyente, pro pobre e integradora, debería mantener baja la inflación, estable la economía, y baja la tasa de interés. La menor tasa de interés tiene un carácter redistributivo, ya que con ella es posible que personas que a una tasa de interés mayor no podrían tener acceso al mercado de capitales, sí lo tengan. Además hace que haya más proyectos rentables y por lo tanto genera más empleos. La estabilidad es fundamental para evitar las crisis que siempre perjudican a los pobres y a los sectores medios, como demuestra la experiencia latinoamericana e internacional. Y la baja tasa de

³⁷⁷ Ibídem, pg. 44-49.

inflación permite un mayor acceso a bienes y servicios, siendo particularmente importante en referencia a los bienes básicos³⁷⁸.

Capítulo 5

La importancia de la participación de la sociedad civil

El papel central del Estado para la cohesión social no implica que otros actores - *sindicatos, empleadores, organizaciones de la sociedad civil, empresas* - no tengan una responsabilidad en este campo. Por el contrario, la experiencia europea demuestra la importancia de los *pactos entre los estados y los interlocutores sociales* para asegurar mayores niveles de cohesión. Asimismo, hay que destacar el papel de relevancia que tiene la sociedad civil en la concepción de las políticas públicas en un entorno en el que *la participación ciudadana forma parte de la esencia de la democracia*. Como ya hemos señalado, el concepto de cohesión social no sólo hace referencia a la inclusión de los ciudadanos a través del acceso a servicios públicos de calidad, sino también al *sentido de solidaridad y de pertenencia a la sociedad*, fundado tanto en el goce efectivo de ciudadanía cuanto en la participación democrática en los asuntos públicos.

A esto le podríamos agregar que la participación de la sociedad civil es particularmente necesaria en **América Latina**, dónde es innegable la **importancia de los movimientos sociales**. A modo de ejemplo, citamos solamente los más recientes: el papel jugado por las movilizaciones ciudadanas en Argentina durante 2002, en Ecuador a finales de la década pasada y en Bolivia con la “guerra del agua” y “la guerra del gas”. Asimismo se han dado diferentes experiencias en materia de **participación ciudadana** que en algunos casos han llevado a un diálogo con las instancias públicas generando experiencias como, por ejemplo, los presupuestos participativos y los planes estratégicos, los consejos consultivos y los foros cívicos, las redes, foros y plataformas nacionales, subregionales y regionales, entre otros³⁷⁹.

Martín Carretero, resume la **conveniencia** de involucrar a los ciudadanos en cada proyecto, programa o acción que tenga por objetivo generar cohesión social, a través de las siguientes razones:

- ✓ La incorporación de nuevos sujetos en las redes de políticas públicas mejora la *calidad* de las mismas, siendo que permite aumentar el nivel de información disponible para su identificación, formulación, ejecución y evaluación.
- ✓ Favorece la creación de *consensos sociales* e incrementa la legitimidad de las decisiones vinculadas a políticas públicas.

³⁷⁸ Ibídem, pg. 51 – 53.

³⁷⁹ MARTÍN CARRETERO, José Moisés (2008), *Participación de la sociedad civil y cohesión social*, Oficina de Coordinación de EUROsociAL, Madrid, pg.17-27.

- ✓ Establece *nuevos cauces de comunicación entre representantes y representados* en la identificación de demandas sociales y en el seguimiento de las decisiones tomadas.
- ✓ Favorece el *sentimiento de pertenencia* a una comunidad política, en la medida en que se toma parte en los procesos de definición de las iniciativas que afectan a los individuos.
- ✓ Fomenta la *transparencia y la rendición de cuentas* por parte de los poderes públicos, incrementando su calidad democrática.
- ✓ Fomenta la *formación política de la población*, generando un mejor conocimiento de la población sobre la complejidad en la toma de decisiones de las políticas públicas³⁸⁰.

Basándonos en estas consideraciones, podríamos decir que la participación ciudadana, se constituye como el *fin* de los procesos de generación de cohesión social siendo consecuencia de los mismos, y como un *medio* para lograr mayor cohesión social, en cuanto mejora la calidad de las políticas públicas, refuerza la capacidad de las instituciones de gobernar, genera sentimientos de pertenencia y capital social.

No obstante la importancia señalada de incorporar la sociedad en el proceso de cambio de orientaciones políticas, EUROsociAL se ha limitado hasta el momento a enfocar sus actuaciones en las *administraciones públicas*, dejando de lado otras instituciones o actores que puedan generar cohesión social - por ejemplo, las empresas a través de iniciativas de responsabilidad social. Los actores sociales han sido involucrados en escasas ocasiones, cuando los mismos hayan estado vinculados directamente con la formulación de una política pública de Estado. Por ejemplo se han consultado las organizaciones de trabajadores y empleadores para intercambiar experiencias sobre políticas de empleo.

Es importante indicar que la **compleja relación participación ciudadana / instituciones** no es un debate que afecta sólo a América Latina sino que se verifica en el conjunto del planeta. El desafío no es ofrecer una participación en el marco de la institucionalidad vigente, o renunciar a dicha institucionalidad por sus insuficiencias, sino más bien **promover espacios de participación para generar una nueva institucionalidad democrática en América Latina**. Y para que estos espacios puedan efectivamente generar experiencias de democracia participativa, es necesaria una voluntad política sincera.

Así, en el caso de ediciones futuras, EUROsociAL deberá promover cierta “sensibilidad” de la clase política hacia la sociedad civil organizada que permita, en el medio plazo, impulsar un compromiso firme y decidido por la participación ciudadana en las políticas públicas de cohesión social.

³⁸⁰ Ibídem, pg. 14.

Epílogo parcial

Los aspectos analizados en los capítulos anteriores nos permiten hacer *algunas* consideraciones sobre los primeros cuatro años de funcionamiento de EUROsociAL y señalar *algunos* de los retos de una posible segunda edición:

1. Sobre el Marco Conceptual

Es interesante volver a remarcar la *relación* que tiene el marco conceptual *con la pertinencia y la efectividad de las actividades que se ejecutan*. Vimos que el *Programa no tenía un marco conceptual en sus inicios*, sino que este fue creado a posteriori debido a la necesidad que se verificó de su existencia por parte de los mismos participantes a las acciones EUROsociAL.

Inevitablemente esto nos lleva a reflexionar sobre cómo puede ser que un programa de *casi 40 millones de euros* haya empezado a funcionar con el objetivo general de fomentar la cohesión social, sin haber antes delimitado el concepto y por ende sin tener una estrategia bien definida para su logro. Conectándonos con las anteriores partes de esta tesis, entendemos que este es un ulterior síntoma de que la “cohesión social” es una *nueva moda* de la cooperación europea, que da lugar a una proliferación de programas que nadie cuestiona ya que la percepción de la “cohesión social” es la de un “algo políticamente correcto”.

Además, la definición que se estableció a actividades empezadas no tiene otras pretensiones que ser un marco de referencia para las políticas públicas. Si por un lado, esta consideración de la cohesión ha permitido su adaptación a distintos contextos, por el otro, al considerar la cohesión como un *horizonte que se va modificando con el tiempo*, presenta la misma como inalcanzable. Si se le agrega que una definición demasiado amplia *no permite establecer indicadores adecuados*, y por lo tanto no facilita una evaluación objetiva, el seguimiento y la retroalimentación de las políticas estarán condenados a fracasar, y el concepto de cohesión social estará fuera de alcanzar dimensiones operativas, manteniéndose entonces en un *espacio meramente utópico y por lo tanto declarativo*.

Otro aspecto que no es de menor importancia, es que el concepto sigue demasiado atado a la experiencia europea. Es esperable que en un futuro próximo este horizonte sea *definido de manera consensuada por el mismo conjunto de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas* que son quienes definen las políticas y los contenidos de sus instituciones.

2. Sobre los sectores de actuación

Aunque el Programa EUROsociAL no pretende abordar de manera simultánea todas las dimensiones de las políticas públicas que generan cohesión social. Se concentra sobre todo en el acceso a los servicios sociales básicos de salud y educación, así como a servicios de empleo, el acceso a la justicia y la universalidad de la fiscalidad, *dejando de lado otros*

servicios o derechos sumamente importantes en el contexto latinoamericano como la vivienda o el saneamiento, además del acceso a activos, al ingreso - más allá del vinculado con el empleo - o al consumo.

En un futuro, el programa deberá ser más abarcativo e inclusive incentivar de manera más intensa la realización de *actividades intersectoriales o transversales*, como ya se empezó a hacer, de forma limitada, desde el Tercer Encuentro de Redes Internacionales EUROsociAL (México D.F., 2008).

De hecho, la cohesión social es un objetivo integral que sólo puede ser alcanzado si se generan *sinergias entre las distintas áreas de las políticas públicas* y si además se mantiene coherencia entre las políticas más decididamente sociales y las que, sin serlo, tienen efectos sobre la cohesión social - por ejemplo: la política económica y comercial, la desregulación de los mercados y la prestación de servicios, las medidas energéticas, la lucha contra el narcotráfico, la seguridad humana, el ordenamiento territorial, la fiscalidad, entre otras muchas.

3. Sobre los métodos de ejecución

Los *intercambios de experiencias* son una herramienta que moviliza élites, expertos y dirigentes de los dos lados del Atlántico. Sin embargo la participación de instituciones y personas en las actividades no tiene significado alguno si no se concreta en resultados en la línea de lo que EUROsociAL procura obtener: que las políticas y las administraciones públicas en los cinco sectores se transformen en verdaderos vectores de cohesión social. Sería útil implementar mecanismos de *follow up* de los encuentros de intercambios de experiencias y conocimientos, de manera de poder evaluar su reflejo en la práctica.

Con respecto a la selección de las “*experiencias*” podemos señalar que no es tarea fácil identificar cuáles son las mejores para ser transmitidas y replicadas. De hecho, no todo lo que se califica como buena práctica en los inventarios o bases de datos existentes es realmente una buena práctica. Inclusive podríamos argumentar que experiencias que indudablemente lo sean, pueden no estar identificadas, documentadas o suficientemente difundidas como tales. En definitiva, la elección de unas con respecto a otras es el reflejo de la *prevalencia de determinados intereses sobre otros*.

Agregamos que uno de los criterios más compartidos para calificar una “buena experiencia” es que sea *transferible y replicable*, de manera que pueda constituir una oferta de intercambio en el marco de redes existentes o de procesos de cooperación internacional. No cabe duda de que el cumplimiento de tal característica es siempre difícil, pues en último término se trata de replicar las prácticas en relación a otros contextos diferentes a los que la práctica cobró vida.

El intercambio de experiencia, queda por lo tanto limitado al debate entre expertos y funcionarios que deberán primero reflexionar sobre experiencias en otros países, para en un

segundo momento formular estrategias que se adapten a su realidad contextual y temporal, y finalmente elevarlas al rango de políticas públicas y aplicarlas. Por esta vía, la cohesión social se alcanzará en el *largo plazo*. Ahora bien, tenemos que considerar que con las dinámicas de la globalización se producen cambios constantes en el contexto por lo que este proceso deberá sufrir adaptaciones frecuentes. Desde esta perspectiva la cohesión aparece nuevamente como *inalcanzable*. Como ya hemos señalado, esta característica convierte a la cohesión en un *ideal utópico*.

4. Sobre los grupos meta

Los agentes encargados de la cohesión social están cambiando y es necesario redefinir la *distribución de responsabilidades*. Si bien tenemos que admitir que la responsabilidad principal sigue recayendo en el Estado, la cohesión social es el resultado de un esfuerzo más amplio que incorpora un número de actores cada día mayor.

Las *organizaciones de la sociedad civil*, así como lo hemos visto, juegan un papel determinante en la definición de las políticas públicas. Los *agentes económicos y sociales*, las asociaciones para la atención jurídica gratuita, las ONG de lucha contra la corrupción, los medios de comunicación, las organizaciones que desarrollan políticas de educación, salud o vivienda, o las que defienden los derechos de copropiedad de la tierra para las mujeres, las organizaciones que trabajan por la documentación de las personas, el derecho al voto o la libertad de asociación constituyen actores que construyen día a día ciudadanía mediante el *empoderamiento de colectivos ideológicos o grupos de interés específicos* que enriquecen la actuación de los gobiernos³⁸¹.

Es importante acompañar las políticas públicas que generan inclusión con otras dimensiones que generan sentimientos de solidaridad y permitan postular fines y responsabilidades comunes: confianza, asociatividad, acceso equitativo a la información, tolerancia, multiculturalidad, entre otras. Este tránsito a un sistema de cohesión social más abierto y donde participan más agentes, ha sido descrito como el paso de un “Estado de Bienestar” a una “*Sociedad del Bienestar*”³⁸².

La participación está ligada a la cohesión social, y quienes se sienten en condiciones de participar saben que comparten vínculos y responsabilidades con las demás personas que hacen ejercicio activo de ciudadanía. Dicho ejercicio, al mismo tiempo, es un potente generador de mayor cohesión social. Por ello, es clave que exista una relación de *confianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas*.

Sin embargo, hasta el momento, EUROsociAL no ha potenciado suficientemente el papel de estos agentes esenciales en los debates sobre políticas públicas de cohesión social. En el futuro, si el programa querrá contribuir realmente a la reforma de las políticas y de las

³⁸¹ GUDIÑO (2008), óp. cit., pg. 39.

³⁸² SORJ / TIRONI (2007), óp. cit., pg. 110.

instituciones públicas, deberá incluir a las organizaciones de la sociedad civil que influyen sobre ellas e incorporarlos en las redes ya creadas y por crear.

A un nivel más macro, señalamos también que es necesario aumentar y mejorar la *participación europea* en el programa involucrando tanto los estados más avanzados en materia - los países del Norte de Europa - como los países con más similitudes con América Latina - los países de Europa Central y Oriental.

A su vez, los *sistemas subregionales y regionales de integración en América Latina* deberían ser incorporados de manera activa a los esfuerzos nacionales de promoción de la cohesión social. Los más importantes incluyen ya programas de desarrollo social o fondos para incentivar la convergencia territorial.

Se valoraría inclusive una mayor participación de los *organismos internacionales* la cual ayudaría a cumplir mejor con el compromiso de la “coherencia en políticas de desarrollo”.

5. Sobre los resultados

Al analizar los que se consideran “resultados EUROsociAL” nos hemos encontrado con una paradoja: los cambios que se están verificando en la región no son del todo atribuibles a las actividades del Programa sino que el crédito de estas reformas corresponde a los gobiernos y a las administraciones públicas que los han impulsado.

De hecho, más que hablar de resultados, nos hemos referido a las contribuciones de EUROsociAL.

Sin embargo, la Comisión Europea, en cuanto financiadora y responsable último de las actividades, se cuestiona si el Programa está cumpliendo con su objetivo, es decir la mejora de la cohesión social en América Latina a través de la promoción de políticas públicas y de instituciones capaces de gestionarlas en los cinco sectores clave presentes en la estructura del programa.

Según **Alexandra Cas-Granje**, Directora para América Latina de EuropAid, la respuesta a esta pregunta no es fácil y a estas alturas sólo puede ser tentativa. La funcionaria europea parte de *cuatro premisas generales*:

- 1) Es *difícil medir el impacto de las innovaciones* de políticas o instituciones. Si bien la Comisión Europea ha estado trabajando conjuntamente con la CEPAL en la identificación de indicadores de cohesión social que puedan servir como una herramienta para dar seguimiento y evaluar las políticas que tengan este fin, “todavía se está lejos de poder demostrar resultados cuantitativos”.
- 2) Es necesario que la *información sobre resultados* sea procesada de manera sistemática. De otra forma no es posible rendir cuentas sobre lo logrado ni poder aprender, avanzar y crear sinergias con otras intervenciones de apoyo a los programas sociales que ya están en marcha.
- 3) Es necesario considerar que los resultados que se consiguen son el fruto de *múltiples*

factores. El principal es, como ya señalamos, la voluntad de los gobiernos y las administraciones públicas que los impulsan. “Lo máximo a lo que un programa de cooperación como EUROsociAL puede aspirar es a demostrar que ha fomentado estos procesos, dando acompañamiento a los esfuerzos nacionales, proporcionando información y conocimientos sobre experiencias relevantes”.

4) “Hay que considerar que *empiezan a producirse resultados significativos*” tanto en nuevas políticas - proyectos de ley o incluso leyes aprobadas -, como en procedimientos de gestión de programas y servicios públicos que mejoran la igualdad de oportunidades en muchos países de la región³⁸³.

Los principales **retos futuros** son sin duda *consolidar los procesos de cambio que ya se han iniciado, y definir los indicadores para su evaluación*.

6. Sobre la voluntad de los Estados latinoamericanos y sus posibilidades en el contexto internacional contemporáneo

Hemos visto que en EUROsociAL, por las características de los cambios que se impulsan y acorde a los principios de apropiación y mutua responsabilidad - de la Declaración de París -, *los gobiernos de los países de América Latina*, tanto a nivel local como nacional y regional, *son los principales responsables de los avances - o falta de avances - hacia la cohesión social*. Volviendo sobre lo que ya hemos ampliamente aclarado, se requiere de la voluntad de los países latinoamericanos a reformar sus políticas. Desde este punto de vista, *la cooperación internacional - EUROsociAL, en particular - desempeña simplemente un papel de acompañamiento*, por un cierto periodo de tiempo³⁸⁴.

Es notorio como la ausencia de la política pública es también una política pública. En los *años noventa*, en casi toda América Latina, el Estado ha adoptado una *posición deliberadamente tímida* respecto a las políticas sociales y ha apostado más bien para políticas que no contribuyeron a la cohesión social - además de lo expuesto en esta Parte, hemos profundizado sobre el tema inclusive en la Parte II de la presente tesis. Los países latinoamericanos han centrado sus esfuerzos de fortalecimiento institucional en los sectores económicos –ministerios de Finanzas, bancos centrales, organismos reguladores de empresas privatizadas, entre otros– en lugar de aquellos que promueven la igualdad de oportunidades para el acceso al bienestar.

Sin embargo, en el debate actual existe *un convencimiento creciente de que en la actualidad los líderes políticos y académicos de la región estén prestando mayor importancia* a diseñar medidas que, desde el Estado, sirvan para generar las mejores condiciones posibles para que el mercado funcione correctamente, sin interferencias indebidas en el mundo de la economía y manteniendo, al mismo tiempo, niveles altos de

³⁸³ CAS-GRANJE, Alexandra (2009), “Balance y perspectiva de la cooperación UE-AL para la cohesión social”, en CARRILLO FLÓREZ, Fernando (ed.), *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, BID, La Paz, pg. 108 -109.

³⁸⁴ GUDINÓ (2008), óp. cit., pg. 90.

cohesión social. La ecuación no es fácil: el mantenimiento o la expansión de derechos sociales tiene costes que pueden limitar la competitividad en mercados globalizados. A la inversa, la búsqueda de la competitividad a cualquier precio colisiona casi siempre con derechos adquiridos. Lo que se está produciendo es la aparición de neologismos siempre polémicos, como “flexiseguridad”³⁸⁵, una receta mágica para evitar el desempleo, según algunos; la tumba de los derechos laborales, para otros.

¿Pero como probamos la efectiva voluntad de los Estados a cambiar las políticas públicas que han aplicado hasta hace poco? Para los países latinoamericanos este cambio se basaría en el *paso desde una consideración de la cohesión social según la matriz estadounidense, impuesta a través del Consenso de Washington, al concepto de la cohesión social según la matriz europea con un fortalecimiento del papel del Estado, impulsado por la UE a través de su política de cooperación al desarrollo.*

A estas consideraciones les podríamos sumar los debates académicos sobre el *poder de decisión del Estado-nación en el actual contexto internacional*, que si es menor a nivel global, lo es mucho más en los Estados latinoamericanos por su dependencia de los países desarrollados y de la volatilidad de los mercados. Como vimos en la Parte I, debido a los cambios que se han producido en la naturaleza de las fuentes del poder y de la riqueza, emergen actores no estatales que disponen de mayores recursos y capacidad de influencia con respecto a los Estados. Así, mientras la promoción de la cohesión social, se limite exclusivamente a la esfera de acción de los Estados, estará sujeta a su pérdida de poder en el ámbito nacional e internacional. Por esto es tan importante lograr su consolidación tanto en el nivel estatal como en el nivel de las organizaciones de la sociedad civil.

Después de todo, los recursos de EUROsociAL no son más que **una gota en un océano**, si se consideran las dimensiones de la problemática. Además, desde el punto de vista técnico de la cooperación al desarrollo, puede ser acertado el carácter limitado de este programa, dado su objetivo de extraer lecciones útiles. Pero si consideramos que la promoción de la cohesión social es uno de los ejes principales de la estrategia regional para el periodo 2007-2013, es muy posible que las acciones de EUROsociAL se complementen con *ulteriores proyectos con el mismo fin* - (vimos en la Parte III los otros programas de cooperación con la región).

³⁸⁵ La flexiseguridad es una estrategia para la adaptación del mercado de trabajo y las empresas privadas a las condiciones cambiantes que impone la globalización. Esto significa organizaciones menos jerárquicas y promoción de fórmulas de contratación y acuerdos laborales personalizados en vez de diseños de talla única: flexibilidad en la estructuración del tiempo y el calendario de trabajo, tareas por objetivos (cultura de eficiencia frente a la de presencia); fomento de la carrera profesional y la formación a lo largo de la vida, conciliación de la vida personal y laboral e incentivos al teletrabajo; así como políticas activas de empleo en favor de inmigrantes, personas con discapacidad, jóvenes, mujeres y trabajadores de más edad (que al vivir más tiempo pueden trabajar más años, no menos). Este extraño neologismo pretende combinar alta flexibilidad en los contratos y despido, con altos niveles de seguridad para los trabajadores. Este concepto, creado en Europa, ha sido incluido por la CEPAL en su agenda para América Latina. CEPAL, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007, pg. 107-110.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de esta tesis, acorde a lo anticipado en la introducción, hemos desarrollado varios aspectos que hacen a la incorporación e implementación de la prioridad de la cohesión social en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina. En esta instancia, no volveremos sobre los epílogos parciales, sino que nos basaremos en las constataciones hechas en los mismos, para presentar las conclusiones finales de nuestro trabajo de investigación.

Basándonos en lo adquirido hasta ahora, podemos afirmar que la cohesión social, en el marco de la cooperación de la Comunidad Europea para América Latina, es una **prioridad de baja efectividad en relación al compromiso de la UE y de alto valor agregado por sus connotaciones políticas.**

Concentrémonos en el primer aspecto: *la cohesión social es una prioridad de baja efectividad en el sentido de que penetra poco en la realidad.*

Hill define, a través de la expresión “*capability/expectation gap*”, el desfase que se produce en la política exterior de la UE entre las expectativas generadas y las capacidades para cumplirlas. Si aplicamos este concepto a la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina, como lo hace Esther Barbé, y lo limitamos a la prioridad de la cohesión social, podríamos decir que “*el discurso de la CE sobre la importancia de la cohesión social en la región y la expresión política de su voluntad de ofrecer cooperación técnica en materia, genera, en los países receptores de la ayuda, amplias expectativas*”. Así los gobiernos y las sociedades latinoamericanas, reciben de buen ánimo los programas de cooperación que la CE les ofrece y ven en los mismos, una ayuda significativa para poder resolver su problema más acuciante: la falta de cohesión social. En este proceso de aceptación de la ayuda, influye el hecho de que la experiencia europea en materia, constituye, para muchos latinoamericanos, una fuente de inspiración y de ideas para promover sociedades más justas y equitativas. Además, es importante señalar que el pilar de la cooperación —incluso más que el del diálogo político— genera importantes expectativas en los países que negocian con la UE Acuerdos de Asociación. En especial, en aquellos gobiernos que buscan alejarse de la propuesta de los Tratados de Libre Comercio con EEUU. Estos gobiernos ven en la negociación con Europa una alternativa que propicia mejores y mayores equilibrios continentales a la posición estadounidense, cuyos tratados comerciales no se han caracterizado por venir acompañados de fondos de cooperación.

Dada la magnitud de la problemática, los países latinoamericanos podrían esperar que la UE, conforme a sus declaraciones, despliegue una estrategia de cooperación integral que cuente con los recursos y los medios para hacer frente a tal desafío.

Sin embargo, pese a las expectativas generadas, el compromiso de la UE no se traduce en una estrategia capaz de influir sobre la realidad. Así, Latinoamérica, pese a las ayudas internacionales, sigue caracterizada por una fuerte carencia de cohesión social.

Pero, **¿qué nos lleva a afirmar que el compromiso de la CE es de baja efectividad?** En la tabla siguiente resumimos, sobre la base de las conclusiones parciales sacadas en las Partes II, III y IV y con el soporte de los conceptos teóricos expuestos en la Parte I, que características debería tener la prioridad de la cohesión social en cuanto compromiso de alta efectividad en la cooperación al desarrollo de la CE, y cuales manifiesta realmente.

Requerimientos de un COMPROMISO DE ALTA EFECTIVIDAD	Manifestaciones de un COMPROMISO DE BAJA EFECTIVIDAD
<i>Se basa en un concepto bien definido:</i> permite identificar una estrategia clara y coherente en todos los niveles y ámbitos; consiente establecer indicadores para la medición de resultados a partir de metas indicativas; garantiza un alto impacto en la puesta en práctica de los compromisos políticos. Un concepto bien definido y eficaz reconoce sus limitaciones y sus desafíos constantes, y, si bien responde a principios de filosofía política y de economía política de carácter general, presenta flexibilidad para adaptarse a contextos distintos.	<i>Manifiesta la vaguedad del concepto:</i> implica una diversidad de actividades que abordan distintas variables sin ir en profundidad; no permite identificar indicadores para evaluar el impacto de las acciones de cooperación; conlleva la dificultad de llevar a la práctica los compromisos asumidos en el diálogo político. El uso generalizado de la terminología tiende a hacerle perder contenido y a convertir palabras llenas de significado en simples slogans de lenguaje políticamente correcto. Se opta por replicar modelos que se consideran exitosos, sin tomar en consideración la vinculación de la cohesión social a contextos específicos y cambiantes.
<i>Requiere de un compromiso común y una responsabilidad compartida:</i> se asume el compromiso a nivel político sobre la base de valores comunes, la responsabilidad de su logro es compartida entre donantes y países receptores. Los donantes reconocen las asimetrías y adoptan un enfoque global y coherente entre la estrategia de cooperación al desarrollo y las otras políticas que influyen	<i>Se basa en un compromiso común, pero con distintos niveles de responsabilidad:</i> se asume el compromiso a nivel político sobre la base de valores comunes, sin embargo, el logro de un mayor grado de cohesión social depende de la voluntad y <i>performance</i> de los países receptores. Los donantes se limitan a compartir sus experiencias. Las otras organizaciones internacionales se reúnen con los donantes

en el logro del objetivo propuesto, tales como las políticas económicas. Los donantes exigen el compromiso firme de otros organismos internacionales.	en debates técnicos.
Implica un renovado papel del Estado: con instituciones fuertes, voluntad política para la identificación y ejecución de políticas públicas sostenibles para la cohesión social, gobernanza democrática, ejercicio pleno de la ciudadanía social, confianza en las instituciones, entre otros. En el nuevo contexto de la globalización, la cohesión social se presenta como un “bien público global”. El renovado papel del Estado requiere de la transferencia de competencias estatales a marcos mancomunados de soberanía (multilevel governance).	Se basa en Estados frágiles: con instituciones débiles y corruptas, alto grado de vulnerabilidad por la exposición a las fuerzas volátiles de los mercados, fuerte dependencia de actores y capitales externos - Instituciones Financieras internacionales y empresas transnacionales -, incapacidad y falta de voluntad para aplicar políticas que incidan en la cohesión social, altos grados de desigualdad y exclusión social -horizontal y vertical -, negación de la ciudadanía, crisis de representación política, entre otros. La cohesión social sigue siendo considerada un “bien público nacional”. La misma depende, esencialmente, de políticas y recursos nacionales, sin embargo hay una falta de voluntad política y se dispone de recursos limitados para optar por fondos de cohesión a niveles más altos - en primer lugar a nivel regional y subregional.
Dispone de recursos financieros acordes a los compromisos asumidos: los donantes definen la cantidad de recursos sobre la base de los objetivos que se propusieron y los mantienen. Existen mecanismos jurídicos que vinculan a los donantes a cumplir con sus compromisos. En caso de disponer de recursos limitados, los donantes los optimizan a través de la coherencia con otras políticas.	Dispone de recursos limitados con respecto a la magnitud de los compromisos asumidos: no hay una justa relación objetivo/medio. Los recursos destinados no alcanzan para lograr los objetivos propuestos. Los “créditos de compromiso” no se convierten totalmente en “créditos de pago”. Los donantes actúan como <i>free riders</i> ya que no existen normas jurídicas vinculantes con respecto de la ayuda al desarrollo. Por fuera de la estrategia de cooperación al desarrollo se mantienen otras políticas que limitan aún más la posibilidad de lograr resultados.
Contempla mecanismos eficaces de evaluación de los resultados: dispone de	Carece de información para valorar el impacto: se desconocen los resultados que

indicadores que permiten informar sobre los impactos de la acción de la CE, supone una continua mejora y revisión de la estrategia, permite el control democrático del Parlamento Europeo y amplía la participación de la sociedad civil y de los actores no gubernamentales en las fases de identificación, ejecución y evaluación de los programas de cooperación al desarrollo.	se producen por medio de la acción de la cooperación europea, las evaluaciones no son constantes y no se basan en indicadores bien identificados, la evaluación se caracteriza por ser un “análisis de escritorio”, no se permite la participación efectiva de la sociedad civil y no se siguen las recomendaciones del Parlamento Europeo.
--	---

Creemos que a lo largo de la presente tesis nos hemos detenido lo suficiente sobre la mayoría de los aspectos que integran la columna de las manifestaciones de un compromiso de baja efectividad, inclusive analizando un caso práctico cual es el Programa EUROsociAL. Son estas manifestaciones las que nos llevan a definir a la prioridad de la cohesión social, aplicada a la estrategia de cooperación de la Comunidad Europea para América Latina, como un compromiso de baja efectividad.

Ahora bien, sería ingenuo creer que la UE no tiene los medios para hacer que el compromiso asumido en el diálogo birregional se convierta en cambios efectivos de la realidad. Volvamos a la expresión “*capability-expectation gap*”. Lo que podríamos deducir, es que, *para la UE, son más importantes las expectativas que genera su compromiso declarativo con la cohesión social en América Latina que su efectivo logro.*

Unas páginas atrás, afirmamos que la prioridad de *la cohesión social proporciona un alto valor agregado al diálogo de cooperación de la UE con América Latina por sus connotaciones políticas.* A continuación, trataremos de aclarar esta afirmación.

En el marco teórico expuesto en referencia al nuevo rol internacional de la UE, vimos que la UE se presenta al mundo como una “potencia civil global” que pretende “gobernar la globalización” aplicando a su política exterior una concepción ética de la política mundial. Desde esta óptica, para la UE, la cohesión social constituye una fuente de legitimidad e influencia en sus relaciones con el mundo en desarrollo. Es decir, **la cohesión social, como elemento del “modelo social europeo”, se presenta como uno de los rasgos constitutivos de la identidad europea y de la proyección externa de la UE como “potencia civil”,** capaz de promover valores y políticas que la distinguen de otros actores relevantes en el sistema internacional.

En cuanto valor europeo, la cohesión social es parte de la **política exterior estructural** de la UE hacia América Latina, siendo que conlleva un proceso de europeización creciente, basado en la transferencia a países terceros de las experiencias europeas - así como vimos en detalle en la metodología del Programa EUROsociAL. El *soft power* de la UE consiste, en definitiva, en la capacidad de influenciar por medio de las ideas y los ejemplos, desplegando

valores que pueden considerarse tanto europeos como universales.

El alto valor político agregado que comporta la inserción de la cohesión social en la estrategia de cooperación de la CE hacia América Latina, se inscribe, a nuestro entender, en la necesidad de la UE de *consolidar su imagen de “potencia civil global”*.

Sin embargo, la UE no busca sólo legitimarse como “potencia civil” en América Latina. Sus intereses van más allá y se constituyen en la **búsqueda de aliados que compartan junto a ella su concepción ética de la política mundial** y que, por lo tanto, apoyen su afirmación como “actor global” en el actual sistema de relaciones internacionales

La cohesión social, por su base en principios éticos de aceptación universal, es funcional a la búsqueda europea de socios a nivel global. Al incluir este enfoque en su diálogo con América Latina, la UE se va acercando a los países de la región sin convertirse en objeto de hostilidades, por el contrario, presentándose como el mejor aliado en el mundo para la gestión de las amenazas compartidas que conlleva el proceso de globalización. Es así, como en las declaraciones de las Cumbres y en las Comunicaciones de la Comisión, la Unión Europea y América Latina aparecen como **aliados naturales** unidos por fuertes vínculos históricos, culturales y económicos, así como por una convergencia cada vez mayor de valores básicos y principios. Considerando además que América Latina, junto a Europa y el Caribe, supone una cuarta parte de todos los Estados que constituyen el sistema internacional, con unos mil millones de habitantes, queda clara la importancia estratégica de esta asociación. Podríamos hablar de dos “actores globales” que juntos comparten un **compromiso común** respecto a los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, el multilateralismo y la cohesión social, y cooperan para lograr estos objetivos - vimos el ilustrativo título de la comunicación de la Comisión de 2009: “Una asociación de actores globales”.

Pero ¿de qué manera la cohesión social es funcional a esta búsqueda de alianza en el sistema de las relaciones internacionales?

Primero, la cohesión social se presenta como un *valor común*, siendo un desafío tanto para Europa como para América Latina, en un contexto fuertemente condicionado por las dinámicas de la globalización.

Segundo, permite a la UE exportar su propio modelo. Esto admite, tanto afianzar el vínculo a través del *proceso de europeización*, como garantizar un cierto grado de dependencia: los actores gubernamentales latinoamericanos parecen necesitar de la asistencia técnica de la UE para identificar políticas en sustento de la cohesión social, mientras las *best practices* latinoamericanas se perciben de menor valor con respecto a las europeas.

Tercero, permite *aprovechar las actuales situaciones de cambio*. El retorno de Europa a la agenda latinoamericana, enarbolando el concepto de cohesión social, coincide con el hecho que muchos países de la región están en una nueva fase: hoy, desde todos los sectores

ideológicos se acepta, por las consecuencias sociales que trajo el “Consenso de Washington”, introducir algunos principios del Estado social - cosa que habría sido impensable cuando dominaba la matriz estadounidense de cohesión social.

Por último, cabe señalar que la cohesión social, en cuanto “bien público global”, está estrictamente vinculada a como la UE entiende el multilateralismo - **“multilateralismo eficaz”**. Por esta razón, la UE ha involucrado a otros actores del sistema internacional - vimos el grupo de trabajo *ad hoc* con BM, FMI y BID - para que colaboren a favor del mismo fin. Al acompañar a la UE en la tarea de un mayor logro de cohesión social en América Latina, estos actores actúan de manera opuesta al pasado. En la Parte II, vimos algunas connotaciones política que hacen a este cambio de orientaciones.

Con estas aclaraciones finales, podemos dar por confirmada nuestra hipótesis inicial de que **la estrategia de cooperación de la CE para América Latina, en materia de cohesión social, es un instrumento más de la UE para su conformación como “actor global” y su aceptación/legitimación, por parte de países terceros, como “potencia civil”**.

Aunque debemos reconocer que la concepción ética de la cohesión social está en la base de la acción de la UE - que desde sus orígenes se constituye como un proyecto de paz entre europeos -, su aplicación se concentra a nivel comunitario y no se extiende con la misma intensidad - o efectividad - a otros países. Actualmente, y en particular modo con la actual crisis financiera que estamos viviendo, la cohesión social se ha vuelto un desafío aún más importante para las sociedades europeas, lo cual vislumbra un panorama poco favorable a una mayor asignación de recursos para hacer frente al mismo reto en países terceros.

Esta investigación tiene claros límites, no pretende de ninguna forma ser exhaustiva, sino hacer una recopilación del estado del arte actual y agregarle una visión crítica que se atreve a cuestionar, en forma parcial, los fundamentos de la cooperación al desarrollo europea.

Cuando me acerqué a la temática con la finalidad de delimitar el objeto de investigación, mis intenciones eran ir más profundo en la demostración de mi hipótesis. Sin embargo, me encontré con fuentes de información limitadas y un campo de estudio relativamente reciente, por lo cual entendí que no era posible abordar otras cuestiones sin antes organizar toda la información disponible hasta la fecha. Sucesivamente, para un mayor aporte, quise agregar al mero trabajo descriptivo una parte de análisis que se ha plasmado en los epílogos parciales y que ha sido sintetizada en estas conclusiones finales. El recorte teórico y la elección de argumentos a tratar, así como la forma en que ha sido estructurada la presente tesis, sienta la base para investigaciones posteriores que, tomando esta demostración como punto de partida podrían desarrollar con más profundidad otros aspectos vinculados a la temática.

En particular, **podrían ser objeto de estudios futuros:**

- la coherencia de políticas, empezando por la demostración de los vínculos existentes entre la cohesión social en la política de cooperación y los acuerdos de asociación en el marco de las negociaciones comerciales entre la UE y América Latina - profundizando sobre la abertura de las exportaciones agrícolas para los países latinoamericanos, los mecanismos de control sobre las multinacionales europeas y la inversión extranjera directa en la región, etc.;
- la demostración de que, eventualmente, habría otras estrategias más efectivas, en el corto plazo, que la UE podría aplicar para la promoción de la cohesión social en la región, más allá de la cooperación al desarrollo - por ejemplo el canje de la deuda, mecanismos efectivos de redistribución de la renta mundial, la propuesta del Parlamento Europeo de un Fondo de Solidaridad Birregional, el apoyo financiero y no sólo técnico a iniciativas importantes que están surgiendo en la región, cuales el Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina y el FOCEM en el MERCOSUR, etc.;
- las ventajas que llevaría incorporar, en el diálogo sobre cohesión social, a la sociedad civil - y otros actores no estatales, cuales las empresas, por ejemplo a través de un código de conducta en responsabilidad social para sus operaciones en AL -, en relación con el énfasis puesto hasta ahora en los gobiernos y las administraciones públicas;
- inclusive sería interesante investigar más sobre el efectivo compromiso de las Instituciones Financieras Internacionales - incluido el Banco Europeo de Inversiones - para implementar, en sus políticas, mecanismos a favor de la cohesión social y “apalancar” los esfuerzos que se están asumiendo con la ayuda oficial al desarrollo.

Estos argumentos, entre otros, podrían sumar datos a la demostración de que la cohesión social tal como está concebida es un compromiso de baja efectividad.

Asimismo se podrían realizar estudios que busquen intereses complementarios a la imposición de la UE como “potencia civil”. De hecho *podríamos hipotetizar que hay otros aspectos vinculados a la falta de cohesión social y que es de particular interés europeo tener bajo control o limitar sus impactos*. En la Parte II-C vimos que un alto grado de desigualdad y exclusión social puede tener efectos negativos sobre la pobreza y el desarrollo económico, además de reflejarse en una alta inestabilidad política y social. Quizás sea la inestabilidad en la región, lo que la UE teme. Altos niveles de inestabilidad podrían comprometer las negociaciones comerciales, las inversiones directas de las empresas europeas y hasta aumentar las migraciones. Peor aún sería el regreso a regímenes no democráticos. Podemos sumar que estados débiles tienen un bajo control sobre el tráfico ilegal de armas y de droga. En definitiva, debe haber motivos de defensa de los intereses europeos además de las razones morales, incluso vinculados a los propios problemas que el espacio europeo confronta en su frente interno.

En todas las investigaciones futuras, se debería prestar particular atención a los efectos sociales de la actual *crisis financiera* que, si bien comporta nuevos retos, también podría

abrir nuevos escenarios de cooperación y un verdadero cambio de voluntad política. La próxima *Cumbre de Madrid 2010*, posiblemente aclare algunos de los interrogantes que han quedado por definir. Además, la *implementación del Tratado de Lisboa*, con el pasar del tiempo, nos podría ayudar a definir más claramente el rol que juega la UE en el sistema de las relaciones internacionales.

Permítasenos cerrar con unas aclaraciones. Más allá de las dificultades expuestas, la cohesión social ya está en la agenda birregional y su importancia es de indiscutible relevancia. A pesar de las críticas, que hicimos con espíritu constructivo, creemos que el esfuerzo de la cooperación europea es válido y valorable, aunque en su realización efectiva quede lejos de las expectativas que se generan. Además, estamos convencidos de que las ONGs y las organizaciones civiles que ejecutan acciones de cooperación con fondos comunitarios intentan hacerlo con las mejores intenciones, con un compromiso firme y muchas veces con grandes esfuerzos. Brindan, sin dudas, importantes oportunidades a sus destinatarios. Ofrecen escenarios propicios para la creatividad y el cambio. Nuestros análisis y comentarios se han centrado especialmente en los más altos niveles de decisión política.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos oficiales citados

(en orden cronológico)

- Comisión Europea (1995), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)"*, Bruselas, COM (1995) 495 final, 23 de octubre
- Comisión Europea (1997), *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, Bruselas, COM(1997) 2000, 13 de julio
- Comisión Europea (1999a), *Declaración de Río: Primera Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 26 de junio de 1999, Boletín UE N°6/1999.
- Comisión Europea (1999b), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI"*, Bruselas, COM (1999) 105, 9 de marzo
- Comisión Europea (2000a), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Hacer la nueva Europa"*, Bruselas, COM (2000) 154 final, 9 de febrero.
- Comisión Europea (2000b), *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
- Comisión Europea (2000c), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea"*, Bruselas, COM(2000) 670, 31 de octubre.
- Comisión Europea (2002a), *Declaración de Madrid: II Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 17 de mayo de 2002, texto consultado en: CELARE (Centro latinoamericano para las relaciones con Europa), *II Cumbre Unión Europea-América Latina. Reflexiones y proyecciones tras Madrid 2002*, Santiago de Chile, 2002.
- Comisión Europea (2002b), *Memorándum de entendimiento entre la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo*, Bruselas, 16 de mayo
- Comisión Europea (2002c), *Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, Bruselas, AIDCO/0021/2002, abril
- Comisión Europea (2004a), *Declaración de Guadalajara: III Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 29 de mayo de 2004. Consultada on line (marzo 2010):

http://ec.europa.eu/external_relations/lac/guadalajara/decl_polit_final_en.pdf

- Comisión Europea (2004b), *Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok. Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*, Bruselas, marzo.
- Comisión Europea (2004c), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruselas, COM (2004) 3220 final, 7 de abril
- Comisión Europea (2005a), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre"*, Bruselas, COM (2005) 525 final, 20 de octubre
- Comisión Europea (2005b), *Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa"*, Bruselas, COM(2005) 24 final, 2 de febrero.
- Comisión Europea (2005c), *Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social*, Bruselas, COM (2005) 33 final, 9 de febrero
- Comisión Europea (2005d), *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*, Bruselas, COM (2005) 299 final, 5 de julio.
- Comisión Europea (2005e), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo "Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La contribución de la Unión Europea"*, Bruselas, COM (2005) 132/Final, 7 de octubre
- Comisión Europea (2005f), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina"*, COM (2005) 636 final, Bruselas, 8 de diciembre
- Comisión Europea (2006a), *Declaración de Viena: IV Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 12 de mayo de 2006.
- Comisión Europea (2006b), *Communication from the Commission to the council and the European Parliament. Investing in people. Communication on the thematic programme for human and social development and the financial perspectives for 2007-2013*, Bruselas, COM (2006) 18 final, 25 de enero.
- Comisión Europea (2006c), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía*, Bruselas, COM (2006) 19 final, 25 de enero.
- Comisión Europea (2006d), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Acción exterior: Programa temático "Participación de los*

agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo”, Bruselas, COM (2006) 19 final, 25 de enero.

- Comisión Europea (2006e), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Estrategia temática en favor de la seguridad alimentaria. Llevar adelante los programas de seguridad alimentaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Bruselas, COM (2006) 21 final, 25 de enero.
- Comisión Europea (2006f), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo*, Bruselas, COM (2006) 26 final, 25 de enero.
- Comisión Europea (2007a), *Documento de Programación Regional para América Latina, 2007 -2013*, Bruselas, 12 de julio.
- Comisión Europea (2007b), *European Union - Latin American and Caribbean forum on social cohesion., Conclusions and Recommendations*, Santiago de Chile, 25 de septiembre.
- Comisión Europea (2007c), *Documento de trabajo de la Comisión. Informe de la UE sobre la coherencia en la política de desarrollo*, Bruselas, COM (2007) 545 final, 20 de septiembre
- Comisión Europea (2008a), *La Asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, Bruselas
- Comisión Europea (2008b), *Declaración de Lima: V Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe*, adoptada el 29 de mayo de 2008, consultada en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea: Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, 2008
- Comisión Europea (2008c), *Working group on social cohesion, Summary of the Meeting*, Bruselas, 1 de Julio.
- Comisión Europea (2008d), *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010). Documento Marco Estratégico. Prioridades y orientaciones para las actividades del Año Europeo 2010*, Bruselas.
- Comisión Europea (2008e), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “La UE como socio global para el desarrollo. Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*, Bruselas, COM (2008) 177 final, 9 de abril.
- Comisión Europea (2008f), *Introducción a los instrumentos y programas temáticos 2007-2010*, Bruselas.
- Comisión Europea (2009a), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y América Latina. Una asociación de actores globales”*, Bruselas, COM (2009) 495/3, 30 de septiembre.
- Comisión Europea (2009b), *Joint report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, Bruselas

- Comisión Europea / BID (2006), *High Level Conference: Promoting Social Cohesion: The European Union –Latin American and Caribbean Experience*, Bruselas, 27-28 de marzo de 2006
- Comité Económico y Social Europeo (2004), *Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe*, Bruselas, REX/152 "Cohesión social en América Latina y el Caribe"– CESE 315/2004, 2 de marzo
- Consejo Europeo (2000), *Conclusiones de la Presidencia*, Lisboa, 23 y 24 de marzo
- Consejo Europeo (2001a), *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, pg.2-3.
- Consejo Europeo (2001b), *Conclusiones de la Presidencia*, Gotemburgo, 15 y 16 de junio.
- Consejo Europeo (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre
- Consejo Europeo (2005a), *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, (7619/1/05 - REV 1), 22 y 23 de marzo
- Consejo Europeo (2006), *Decisión 2006/702/CE del Consejo relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión*, Bruselas, 6 de octubre
- Consejo de Europa (2005), *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*, Estrasburgo
- Consejo de la Unión Europea (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre de 1994), Madrid, IRELA.
- Department for International Development (2008), *Informe europeo sobre el desarrollo "A medio camino de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: en qué punto nos encontramos y hacia dónde debemos dirigirnos"*, Reino Unido.
- Development Researcher Network (2002), *Evaluation of Regulation 443/92 (Asia, Latin America)* – ref. 951614, DRN/Comisión Europea.
- Development Researcher Network (2005), *Evaluación de la estrategia de la CE en América Latina. Informe de síntesis. Volumen 1*, DRN/Comisión Europea/Europaid, Bruselas.
- EUROPAID (2008), *A renewed commitment to Social Cohesion in Latin America*, Comisión Europea, Bruselas.
- EUROPAID (2009), *La ayuda exterior de la Comunidad Europea 2004-2009: mejor, más y más rápida*, Comisión Europea, Bruselas.
- Naciones Unidas (2000), *Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2*, adoptada el 8 de septiembre.
- Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2006a), *Informe Final Primer Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL*, Cartagena de Indias, 26-29 de junio
- Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2006b), *Guía Metodológica para la*

Gestión del Ciclo de Intercambios de Experiencias. Versión 1, Madrid

- Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2007a), *Marco Conceptual - versión 1*, Madrid.
- Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2007b), *Informe Final Segundo Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL*, Antigua, 25-28 de junio
- Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2008), *Informe Final Tercer Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL*, México D.F., 23-25 de junio
- Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2009a), *Declaración de Bahía*, Salvador de Bahía, 25 de junio
- Oficina de Coordinación de EUROsociAL (2009b), *Informe Final Cuarto Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL*, Salvador de Bahía, 23 -25 de junio, pg. 1.
- Oficina de Coordinación de EUROsociAL y Unidades de Coordinación Sectorial (2009), *EUROsociAL. Resultados de la Cooperación Euro-Latinoamericana para la cohesión social*, Madrid
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003), *Declaración de Roma sobre Armonización*, Foro de alto nivel, Roma, 25 de febrero.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005), *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, Foro de alto nivel, París, 28 de febrero – 2 de marzo.
- Parlamento Europeo (2001), *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (2000/2249(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 11 de octubre de 2001, (A5-0336/2001)
- Parlamento Europeo (2006), *Informe sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (2005/2241(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 13 de marzo de 2006, (A6-0047/2006).
- Parlamento Europeo (2007a), *Resolución sobre los proyectos de Decisión de la Comisión por la que se establece Documentos de Estrategia Regionales y Programas Indicativos Regionales para MERCOSUR y América Latina*, 7 de junio.
- Parlamento Europeo (2007b), *Resolución sobre el control democrático de la ejecución del Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo (ICD) del Parlamento Europeo*, 12 de julio.
- Unión Europea (1992), *Reglamento (CE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la Ayuda Financiera y Técnica y a la Cooperación Económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.*
- Unión Europea (2000), *Declaración del Consejo y la Comisión, del 20 de noviembre de 2000, relativa a la política comunitaria de desarrollo, sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Política de*

Desarrollo de la Comunidad Europea - de 26 de abril de 2000, sobre el mismo tema, 20 de noviembre.

- Unión Europea (2002), *Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Diario oficial de las Comunidades Europeas, c325/33, 24 de diciembre.
- Unión Europea (2005), *Declaración de la XII Reunión Ministerial entre el Grupo de Río y la Unión Europea*, adoptada el 27 de mayo de 2005, Luxemburgo.
- Unión Europea (2006a), *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 1-19, de 24 de febrero.
- Unión Europea (2006b), *Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo.*
- Unión Europea (2006c), *Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera*, Bruselas, mayo.
- Unión Europea (2006d), *Reglamento (CE) 1934/2006 del Consejo de 21 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación con los países y territorios industrializados y otros países y territorios de renta alta.*
- Unión Europea (2006e), *Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Vecindad (IVE)*, de 24 de octubre de 2006.
- Unión Europea (2006f), *Reglamento (CE) 1.085/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Preadhesión (IPA).*
- Unión Europea (2006g), *Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)*, de 18 de diciembre de 2006.
- Unión Europea (2006h), *Reglamento (CE) 18889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos*, de 20 de diciembre de 2006.
- Unión Europea (2006i), *Reglamento (CE) 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Estabilidad (IE)*, de 15 de noviembre de 2006.
- Unión Europea (2007), *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C 306/01

Bibliografía de autores citados
(en orden alfabético)

- ALDECOA, Francisco (2002), “Avances en la política exterior de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 2.
- ALDECOA Francisco (2005a), “La política exterior común y el proceso constitucional” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°9 – segundo semestre.
- ALDECOA, Francisco (2005b), “La gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el tratado constitucional” ponencia presentada en el *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*, (21-23 septiembre, Madrid).
- ALDECOA, Francisco (2005c), “La Unión Europea apuesta por otro mundo posible”, en *El Punto de Vista de Le Monde Diplomatique “Europa: momentos decisivos”*, Madrid, N°2.
- ALDECOA, Francisco (2006), “La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética”, en *Eikasia. Revista de Filosofía*, N°11 - 6.
- ALEMANY, Cecilia (2007), “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”, en FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.
- ALONSO, José Antonio (2004), “El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje”, en *The European Journal of Development Research*, Vol.16, N°4.
- ALONSO, José Antonio, América Latina, las trampas del progreso, diario “*El País*”, Madrid, 13 de octubre de 2005.
- ALONSO, José Antonio / SANAHUJA José Antonio (2006), “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo” en INTERMÓN OXFAM, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona.
- ALONSO, José Antonio (2008), “¿Debe darse ayuda a los países de renta media?” en *ICEI Papers*, Madrid, N°1.
- ALOP, *La cooperación al desarrollo de la Unión Europea para América Latina 2007 – 2013*, Bruselas, 2008.
- ALTMANN BORBÓN, Josette / ROJAS ARAVENA, Francisco (2009), *Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe*, Publicaciones FLACSO.
- BALLÓN, Eduardo (2008), “La Cohesión Social desde América Latina y el Caribe” en ALOP, *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y Unión Europea? Cohesión Social y Acuerdos de Asociación*, México.
- BARBÉ, Esther (1995), “Política exterior y de defensa: análisis de las grandes fracturas en el proceso de construcción europea”, en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, Madrid, N°5

- BARBÉ, Esther (2000), “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales” en BARBÉ, Esther (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona.
- BARBÉ, Esther (2005), *La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la constitución*, Documento de Trabajo N° 50/2005, Real Instituto Elcano, Madrid.
- BECK, Ulrich, El mundo después del 11 de septiembre, diario “*El País*”, Madrid, 19 de octubre de 2001.
- BECK, Ulrich, La nueva “realpolitik” es cosmopolita, diario “*El País*”, Madrid, 3 de febrero de 2009.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development*, New York, 2003.
- BANCO MUNDIAL, *Inequality in Latin America : breaking with history ?*, Washington DC, 2004.
- BOTANA, Natalio (2001) “Democracias a medio hacer”, en *Revista Foreign Affairs*, Vol. I – N°2.
- CAS-GRANJE, Alexandra (2009), “Balance y perspectiva de la cooperación UE-AL para la cohesión social”, en CARRILLO FLÓREZ, Fernando (ed.), *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, BID, La Paz.
- CARITAS EUROPA/CISDE, *La huella de la UE en el Sur. ¿Supone la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea una diferencia para los pobres?*, Bruselas, 2007.
- CELARE (Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa), *II Cumbre Unión Europea-América Latina. Reflexiones y proyecciones tras Madrid 2002*, Santiago de Chile, 2002.
- CELARE, *III Cumbre ALC - UE: México 2004. Proyecciones de los consensos de Guadalajara*, Santiago de Chile, 2005
- CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea: Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, 2008.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Social Cohesion and the possibilities of reaching the Millenium Development Goals*, Santiago de Chile, 2004.
- CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2005.
- CEPAL, *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, 2007
- CEPAL, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007

- COTLER, Julio (2006), “Introducción”, en COTLER Julio (ed.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, OBREAL-Comunidad Andina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- DEL ARENAL, Celestino (2009), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo 36/2009, Real Instituto Elcano, Madrid.
- DURKHEIM, Émile (1967), *La división del trabajo social*, Schapire, Buenos Aires [original de 1893].
- FERREIRA, Juan Raúl (2009), “Democracia, populismo y estabilidad en la región”, en *Revista Observatorio Social*, Buenos Aires, N°22.
- FLEURY, Sonia (1999), *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa*, Serie documentos / N° 15, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Buenos Aires
- FORNI, Pablo / SALAS, Marcelo (2009), “La intervención de los organismos internacionales en los programas de lucha contra la pobreza: un análisis desde el nuevo institucionalismo sociológico” en *Revista Observatorio Social*, Buenos Aires, N° 22
- FRAERMAN, Alicia (2007), *Desarrollo e inclusión social: única puerta al futuro*, Editorial Comunica, Madrid.
- FRERES, Christian (2004), “¿De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectivas de la cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N°189
- FRERES, Christian / SANAHUJA, José Antonio (2005), *Informe Final. Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia*, ICEI, Madrid.
- FRERES, Christian / SANAHUJA, José Antonio (2006a), “La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina” en COTLER Julio (ed.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, OBREAL-Comunidad Andina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- FRERES, Christian / SANAHUJA, José Antonio (2006b), “Europa y Latinoamérica tras la Cumbre de Viena: unas relaciones en revisión” en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 94, Madrid.
- FRERES, Christian (2007) “¿Hay lecciones para el diálogo euro latinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar” en FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.
- GARRETÓN, Manuel (2006) “Modelos y liderazgos en América Latina” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 205.
- GARRIDO YSERTE, Rubén / MANCHA NAVARRO, Tomás / CUADRADO ROURA, Juan R. (2007) “La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte

años de avance y un futuro nuevo” en *Investigaciones Regionales*, Alcalá de Henares, N°10.

- GRACIARENA, Jorge (1984), “El Estado Latinoamericano en perspectiva. Figura, crisis, perspectiva”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N°5
- GRATIUS, Susanne (2007), “Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda” en FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.
- GUDIÑO, Florencio (2008), *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*, Oficina de Coordinación EUROsociAL/FIIAPP, Madrid.
- HELD, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.
- HELD, David, La globalización tras el 11 de septiembre, diario “*El País*”, 8 de julio de 2002, p. 13.
- HILL, Christopher (1993), “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, N° 3, pp. 305-328.
- HOPENHAYN, Martín (2001), “*Viejas y nuevas formas de la ciudadanía*”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 73.
- INTERMON OXFAM, *Comprometerse en tiempos revueltos, Estudio n.23*, Madrid, 2008.
- IRÁRRAZABAL, Andrés Palma (2008), *Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social*, Oficina de Coordinación EUROsociAL, Madrid.
- KAUL, Inge / GRUNBERG, Isabelle / STERN, A. Marc (2001), *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Oxford University Press, México.
- KLIKSBERG, Bernardo (2007), *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina*, Oficina de Coordinación EUROsociAL, Madrid.
- LAÏDI, Zaki (2004), “¿Sobrevivirá Europa en la globalización?” en *Estudios Internacionales*, N° 146.
- LAÏDI, Zaki (2008), **La norme sans la force. Le enigme de la puissance européenne**, Sciences Po - Les Presses, Paris.
- MACHINEA, José Luis / UTHOFF, Andras (2005), “La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina” en MACHINEA, José Luis / UTHOFF, Andras (comp.), *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- MARTÍN CARRETERO, José Moisés (2008), *Participación de la sociedad civil y cohesión social*, Oficina de Coordinación de EUROsociAL, Madrid-

- MANNERS, Ian (2002), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" en *Common Market Studies*, N°40-
- MEALLA, Patricio Eloy (2008), *Cohesión Social. ¿Una nueva retorica?*, FLACSO, Buenos Aires-
- MESONERO KROMAND, María (2008), "El papel de la cohesión social en la Asociación Estratégica ALC-UE: la prioridad de la acción de la UE en América Latina y el Caribe" en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea: Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, 2008.
- MORENO, Luis (2004), *Reforma y restructuración del Estado de Bienestar en la Unión Europea*, ponencia presentada en el *II Seminario Internacional de Política Social "Propuestas alternativas al Neoliberalismo" (27- 29 de octubre de 2004, Brasilia)*.
- NYE, Joseph, EEUU no puede lograr unilateralmente sus objetivos, diario " *El País*", Madrid, 24 de marzo de 2003.
- NYE, Joseph (1990) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York.
- PIPITONE, Ugo / SANAHUJA, José Antonio (2007), "Introducción" en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N° 0 -2007/1.
- PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Lima, 2004.
- POYATO, Antonio Fernández / GUDIÑO, Florencio (2009), "Reflexiones sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados del Programa EUROsociAL", en CARRILLO FLÓREZ, Fernando (ed.), *La lucha contra la exclusión social en América Latina —Una mirada desde Europa*, BID, La Paz.
- QUEVEDO FLORES, Jorge Alberto (2009), "La Asociación Estratégica como instrumento de la acción exterior de la Unión Europea: ¿Mejor Europa en el mundo?", ponencia presentada en el *V Congreso de ECSA-Chile (10 de julio de 2009, Santiago de Chile)*.
- ROUQUAYROL GUILLEMETTE, Leda / HERRERO VILLA, Santiago (2007), *Guía sobre la cooperación Unión Europea – América Latina. 2007*, CEFICALE, Le Havre.
- SALAFRANCA, José Ignacio (2005), "Las relaciones UE-ALC: Hacer de la Cumbre de Viena un éxito" en CELARE, *De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre Nueva*, Santiago de Chile.
- SANAHUJA, José Antonio (2001), "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en GÓMEZ GALÁN, Manuel / SANAHUJA, José Antonio (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid.
- SANAHUJA, José Antonio (2002), "Cooperación al desarrollo y globalización: entre la beneficencia pública y el Estado de Bienestar mundial" en NOS ALDÁS Eloísa

(ed.), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria. ¿Relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona.

- SANAHUJA, José Antonio (2004a), “Entre Washington y Westfalia. Desarrollo y cohesión social en la globalización”, en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 84.
- SANAHUJA, José Antonio (2004b), “Un diálogo estructurado y plural” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 189.
- SANAHUJA, José Antonio (2004c), “Las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe desde Madrid a Guadalajara y... después”, ponencia en el *II Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil (Pátzcuaro México, 24-26 marzo)*.
- SANAHUJA, José Antonio (2005), “América Latina y la Unión Europea: la agenda de Guadalajara y las relaciones birregionales” en CELARE, *III Cumbre ALC - UE: México 2004. Proyecciones de los consensos de Guadalajara*, Santiago de Chile, 2005.
- SANAHUJA, José Antonio (2006), *Documento de Estrategia. Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Parlamento Europeo, PE 370.260v01-00, DV\604752ES.doc.
- SANAHUJA, José Antonio (2007a), “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en MESA, Manuela (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Fundación CEIPAZ, Madrid.
- SANAHUJA, José Antonio (2007b), “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana” en FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.
- SANAHUJA, José Antonio (2007c), “Cohesión Social: la experiencia de la UE y las enseñanzas para América Latina”, en *Revista Quorum*, Alcalá de Henares, N°18.
- SANAHUJA, José Antonio (2008a), “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”, en *ICEI Papers*, Madrid, N°7.
- SANAHUJA, José Antonio (2008b), *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: Balance y perspectiva*, Parlamento Europeo, Bruselas
- SANAHUJA, José Antonio (2009a) “Desequilibrios globales. El impacto de la crisis en los países en desarrollo”, en MESA, Manuela (coord.), *Crisis y Cambios en la Sociedad Global, Anuario 2009-2010*, Fundación CEIPAZ, Madrid.
- SANAHUJA, José Antonio (2009b), “La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa”, en CARRILLO FLÓREZ (eds.), *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, BID, La Paz

- SEBESTA, Lorenza (2008), "Algunas reflexiones sobre el rol internacional de la UE: entre las interpretaciones y los hechos", en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe –Unión Europea. Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, 2008.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), *Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid*, Caracas, 2010.
- SOJO, Carlos (2007), "Cohesión social y exclusión. una mirada desde Centroamérica", *Revista Quorum*, Alcalá de Henares, N°18.
- SORJ, Bernardo / TIRONI, Eugenio (2007), "Cohesión Social en América Latina. Un marco de investigación" en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, N° 1.
- SUESSER, Jan Robert (2006), "La cohesión social en Europa: Consideraciones de introducción del seminario" ponencia presentada en el *Seminario EUROsociAL. Estrategias fiscales y cohesión social*, (16 - 18 de mayo, Buenos Aires).
- TIRONI, Eugenio (2007), *La cohesión social o el retorno de Europa en América Latina. Comentario al texto de Ernesto Ottone "Bienestar y estar bien"*, Barcelona.
- WHAL, Peter (2006), *Del concepto a la realidad. Sobre el estado del debate en torno a los impuestos internacionales*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Santiago de Chile.
- WEISSTAUB, Lara (2006), *Principios del diálogo político. Cooperación para el desarrollo América Latina –Unión Europea*, Escuela latinoamericana de cooperación para el desarrollo, Cartagena de Indias.
- "La Europa paralizada chocó con la América Latina dividida", *El País*, 14 de mayo de 2006.

Bibliografía y documentos consultados

(en orden alfabético)

- AYUSO, Anna (2009), "Encuentros y desencuentros de la Asociación Estratégica Eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, N° 85-86.
- ALOP, *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y Unión Europea? Cohesión Social y Acuerdos de Asociación*, México, 2008.
- ALOP, *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2009. Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo*, México, 2009.
- BEAUVAIS, Caroline / JENSON, Jane (2002), "Social Cohesion: Updating the State of the Research", en *Canadian Policy Research Network Discussion Paper*, Ottawa, N° F-22.
- BOSSIO ROTONDO, Juan Carlos (2007), "Los indicadores de la cohesión social en la Unión Europea Resultados contradictorios, perspectivas inquietantes" ponencia

presentada en el *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales (28 - 31 de octubre, Quito)*.

- CARRILLO FLÓREZ, Fernando (ed., 2009), *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, BID, La Paz.
- CELARE, *América Latina – Unión Europea. Más allá del 2000*, Santiago de Chile, 1997.
- CELARE, *Primera Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea: Una Reflexión Política Estratégica*, Santiago de Chile, 1998.
- CELARE, *II Cumbre América Latina y el Caribe. En un mundo global. Aporte para una carta de navegación común*, Santiago de Chile, 2002.
- CELARE, *XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea – América Latina. Bruselas 2003*, Santiago de Chile, 2003.
- CELARE, *Aportes a la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Guadalajara 2004*, Santiago de Chile, 2004.
- CELARE, *De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre Nueva*, Santiago de Chile, 2005.
- CELARE, *Juntos en un solo mundo, XVII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina. Lima 2005*, Santiago de Chile, 2005.
- CELARE, *Las relaciones eurolatinoamericanas: De la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima Proyecciones desde las presidencias europeas de Finlandia y Alemania. Lineamientos desde América Latina*, Santiago de Chile, 2006.
- CEPAL, *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N°55, Santiago de Chile, 2007.
- EUROPAID, *EC-LA Development Cooperation Guide 2008-2010*, Bruselas, 2007.
- EUROPAID, *Annual Report on the European Community's development and external assistance policies and their implementation in 2008*, Bruselas, 2009.
- COTLER Julio (ed., 2006), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, OBREAL-Comunidad Andina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- CUADRADO ROURA, Juan Ramón (2007), "Cohesión económica y social y no simple convergencia de los ingresos por habitante", en *Revista Quorum*, Alcalá de Henares, N°18.
- FARREL, Gilda (2010), *Cohesión social, gobernabilidad y convivencia democrática: el enfoque propuesto por el Consejo de Europa*, FLACSO, San José.
- FRERES, Christian / SANAHUJA, José Antonio (coord., 2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona.
- FRERES C. / GRATIUS S. / MALLO T. / PELLICER A. / SANAHUJA J.A. (eds., 2007), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.

- FOXLEY, Alejandro (2007), “Cohesión social en América Latina”, ponencia en el *Foro de cohesión social Unión Europea – América Latina (24 de septiembre, Santiago de Chile)*.
- GAROT, Marie-José / CARVAJAL, José M. de Areilza (2009), “Europa sin europeos: la ratificación del Tratado de Lisboa en un contexto de crisis política”, en *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Vol. 14, N° 1.
- GÓMEZ GALÁN, Manuel / SANAHUJA, José Antonio (coords., 2001), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid.
- HARVEY, Brian (2008), *Manual de los fondos estructurales 2009 – 2011*, European Anti-poverty Network, Bruselas.
- INTERMÓN OXFAM, *Cambiar las Reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, Barcelona, 2002.
- INTERMÓN OXFAM, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, 2006.
- INTERMÓN OXFAM, *La realidad de la ayuda 2009. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*, Barcelona, 2010.
- JARQUÍN, Edmundo (2007), “¿De qué cohesión social hablamos?” en *Revista Quorum*, Alcalá de Henares, N°18.
- JARQUE, Carlos / ORTIZ, María Salvadora / QUENAN, Carlos (eds., 2009), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- MACHINEA, José Luis / UTHOFF, Andras (comp., 2005), *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile
- MEALLA, Eloy Patricio (2006), “Vuelve el desarrollo: del economicismo al giro ético” en GARCÍA DELGADO, D. y NOSETTO, L. (comps.), *El desarrollo en un contexto pos neoliberal*, UBA CyT - FLACSO - Ed. Ciccus, Buenos Aires.
- MESA, Manuela (coord., 2007), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Fundación CEIPAZ, Madrid.
- MESA, Manuela (coord., 2009), *Crisis y Cambios en la Sociedad Global, Anuario 2009-2010*, Fundación CEIPAZ, Madrid
- MESTANZA CORDERO, Gervasio (1993), “La cohesión económica y social en el proyecto de unidad europea: De Roma a Edimburgo pasando por Maastricht”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Madrid, N°2.
- NIETO MONTESINOS, Jorge (1998) “Gobernar la globalización: la cosmopolítica para la gobernabilidad democrática” en LÓPEZ SEGRERA, Francisco (ed.), *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*, UNESCO, Caracas.
- NOS ALDÁS Eloísa (ed., 2002), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria. ¿Relaciones imposibles?*, Icaria, Barcelona.

- PARRA, Valerie (2005), “Entrevista a Maria Helena André, Secretaria General Adjunta de la Confederación Europea de Sindicatos”, en *Claridad*, verano 2005, Madrid.
- PEÑA, Félix / TORRENT, Ramón (2005), *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea – América Latina: un diagnóstico inicial*, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- PEÑA, Félix (2010), *Las Cumbres ALC –UE: Su origen y evolución, su relevancia, su potencial. Consideraciones para una reflexión colectiva en función de la próxima Cumbre de Madrid*, Informe elaborado para la SEGIB, Madrid.
- PEÑA, Félix (2010), “A preview of the EU-LAC May 2010 Summit in Madrid”, en *Regional Integration Observer*, Bonn, Vol. 4- N°1
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Nueva York, 2005.
- REVISTA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO, *Monográfico: V Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (Lima, Perú, 16 de mayo de 2008)*, Instituto de Desarrollo y Cooperación, Madrid, Numero extraordinario, 2008.
- REVISTA OBSERVATORIO SOCIAL, *Desarrollo y Relaciones Internacionales*, Asociación Civil Observatorio Social, Buenos Aires, N°22, marzo 2009.
- REVISTA PENSAMIENTO IBEROAMERICANO, *La nueva agenda de desarrollo de América Latina*, AECI / Fundación Carolina, Madrid, N° 0 -2007/1.
- REVISTA PENSAMIENTO IBEROAMERICANO, *Cohesión Social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes*, AECI / Fundación Carolina, Madrid, N° 1 – 2007/2.
- REVISTA QUORUM, *Cohesión Social*, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Alcalá de Henares, N°18, verano 2007.
- RUESGA BENITO, Santos / CARBAJO VASCO, Domingo (2007), *Retos para la reforma fiscal en América Latina. Notas para el análisis de la situación actual y algunas propuestas de actuación*, FIIAPP, Madrid.
- SANAHUJA, José Antonio (2008a), “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- SANAHUJA, José Antonio (2008b), “La integración regional, los proyectos bolivarianos, y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)”, en *Cuaderno de estrategia Iberoamérica 2008*, Instituto General Gutiérrez Mellado/ Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.
- SUESSER, Jan Robert (2006), “La cohesión social en Europa: consideraciones de introducción al seminario”, ponencia presentada en el *Seminario de estrategias fiscales y cohesión social (16-18 de mayo, Buenos Aires)*.

- TSOUKALIS, Loukas (2005), *¿Qué Europa queremos?. Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*, Paidós, Madrid.
- YBÁÑEZ RUBIO, Ignacio (2006), "Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE «Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo»" en *Revista ICE de Economía*, Madrid, N° 829.

Sitios web consultados

- PORTAL DE LA UNIÓN EUROPEA: www.europa.eu
- PORTAL DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: www.eur-lex.europa.eu/es/index.htm
- PORTAL DE LA COMISIÓN EUROPEA: www.ec.europa.eu
- SITIO DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA: www.ec.europa.eu/external_relations/la/index_es.htm
- SITIO DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA, sección "Cohesión Social": www.ec.europa.eu/external_relations/la/social_cohesion_en.htm
- SITIO DE EUROPAID: www.ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm
- SITIO OFICIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA PUBLICACIÓN DEL DONOR ATLAS: www.development.donoratlas.eu
- SITIO OFICIAL SOBRE EL TRATADO DE LISBOA: www.europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm
- SITIO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE: www.eu2010.es
- SITIO DE LA CUMBRE DE MADRID 2010: www.ec.europa.eu/external_relations/lac/index_en.htm
- SITIO DEL AÑO EUROPEO CONTRA LA POBREZA: www.2010againstopoverty.ec.europa.eu
- SITIO DEL PARLAMENTO EUROPEO: www.europarl.europa.eu
- SITIO ECOSOCIAL: www.ecosocialsurvey.org
- PORTAL DEL PROGRAMA EUROSOCIAL: <http://programaeurosocial.eu/>
- SITIO EUROSOCIAL SALUD: <http://eurosocialsalud.eu/>
- SITIO EUROSOCIAL EDUCACIÓN: <http://www.eurosocialeducacion.eu/>
- SITIO OFICIAL EUROSOCIAL EMPLEO: <http://eurosocial-empleo.itcilo.org/>
- SITIO OFICIAL EUROSOCIAL FISCALIDAD: <http://www.eurosocialfiscal.org/>
- SITIO OFICIAL EUROSOCIAL JUSTICIA: <http://justicia.programaeurosocial.eu>
- SITIO RedLECE: www.redlece.org
- SITIO RedLER: www.red-ler.org

- SITIO DE LA RED LATINOAMERICANA FORMADORES INDÍGENAS: www.redformadoresindigenas.org
- SITIO RED EDUCACIÓN FISCAL: www.educacionfiscal.eurosocialfiscal.org
- SITIO AEFIS: www.aefis.eurosocialfiscal.org
- SITIO RED JUDICIAL: www.redjudicial.blogspot.com
- SITIO REMEDIAR: <http://www.remEDIAR.gov.ar/>
- SITIO FIIAPP: <http://www.fiiapp.org/>
- SITIO DEL CENTRO LATINOAMERICANOS PARA LAS RELACIONES CON EUROPA (CELARE): www.celare.org
- SITIO DE LA FUNDACIÓN CIDOB. CENTRO DE INVESTIGACIÓN, DOCENCIA, DOCUMENTACIÓN Y DIVULGACIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES Y DESARROLLO: www.cidob.es
- SITIO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE): www.oecd.org
- SITIO DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD): www.oecd.org/dac
- SITIO DEL BANCO MUNDIAL : www.bancomundial.org
- SITIO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD: www.undp.org
- SITIO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO: www.fao.org
- SITIO DE INTERMON OXFAM: www.intermonoxfam.org
- SITIO DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (CIDEAL): www.cideal.org
- SITIO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN (ALOP): www.alop.or.cr
- SITIOI DEL INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (ICEI): www.ucm.es/info/icei
- SITIO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL): www.eclac.org
- SITIO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): www.iadb.org
- SITIO DEL INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (INTAL): www.iadb.org/intal