

Cohesión social: la experiencia de la UE y las enseñanzas para América Latina

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA¹

Profesor de relaciones internacionales y Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

RESUMEN

Este artículo examina la política de cohesión económica y social de la Unión Europea y su relevancia para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Esa política se basa en las condiciones históricas únicas de la integración en Europa y, en particular, en un modelo singular de «capitalismo regulado» que desde mediados de los 80 combina las políticas de liberalización del Mercado Interior, y distintos instrumentos de cohesión entre países, regiones y grupos sociales. Esa política ha evolucionado en respuesta a los desafíos de la globalización, en el marco de la «Estrategia de Lisboa» y las políticas orientadas a fomentar el empleo y luchar contra la exclusión social. Aunque el «modelo» de la UE no es aplicable en América Latina, se extraen distintas enseñanzas relevantes para la región y sus esquemas de integración: la necesidad de un enfoque coherente; la importancia de las políticas nacionales; la diversidad de instrumentos; la importancia de las instituciones; y su relación con una concepción amplia de ciudadanía.

Palabras clave: cohesión, empleo, competitividad, exclusión social, desarrollo regional, Unión Europea, América Latina.

INTRODUCCIÓN

En muchos aspectos, la Unión Europea (UE) puede ser vista 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 económica —muy por

detrás estaría el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el mayor exponente de liberalización en las Américas—. Pero también es en la UE donde más se ha avanzado en la conformación de un marco supranacional de gobernanza democrática y en la creación de políticas comunes, de carácter vinculante, para la regulación de los

mercados, la redistribución de la renta y para promover la cohesión. 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». En las relaciones internacionales, la UE actúa como «potencia civil» que trata de promover ciertos valores en su acción exterior, como los propios de su modelo de integración, que combina liberalización y cohesión social y territorial.

Todo ello está presente en el diálogo político que desarrollan la UE y América Latina, en el marco de la denominada «Asociación estratégica» que ambas regiones han establecido, a través de las Cumbres birregionales de Jefes de Estado y de Gobierno, que han hecho de la cohesión social uno de sus ejes y objetivos (Freres y Sanahuja, 2006a y 2006b).

Este artículo examina la experiencia europea de cohesión, para tratar de extraer enseñanzas válidas para América Latina. Ese examen es relevante por varias razones. En primer lugar, aunque ese modelo es un componente importante de la identidad de la UE en sus relaciones exteriores, no se conoce en detalle en América Latina y existen bastantes malentendidos respecto a su origen, a su alcance e instrumentos, al papel que corresponde a los Estados miembros y a la UE en ese modelo, y a sus cambios más recientes. En segundo lugar, es importante recordar que ese modelo es histórico y contingente y se basa en las particulares condiciones del Estado del bienestar y de la integración europea, que ni se dan ni se pueden reproducir en la realidad latinoame-

ricana. Por ello, la relevancia de esa experiencia no radica en el hecho de que sea un modelo a imitar o una «imagen objetivo» que deba guiar las políticas públicas de América Latina. Si ese modelo es importante para esa región es porque demuestra que existen alternativas al modelo neoliberal de capitalismo y a las políticas del consenso de Washington, y la existencia de un diálogo político y de mecanismos de cooperación sobre esta materia confiere un margen de maniobra mucho mayor a los gobiernos y a los actores sociales de ambas regiones y, especialmente, de América Latina, para definir y aplicar sus propias opciones, para promover la cohesión social y forjar las coaliciones internas e internacionales que las hagan posibles. En tercer lugar, la política de cohesión muestra la importancia de las políticas y las instituciones comunes, en materia social, allí donde hay un proceso de integración económica, como ocurre en distintas subregiones de América Latina.

COHESIÓN SOCIAL Y «MODELO EUROPEO DE SOCIEDAD»

La cohesión social es un concepto tan impreciso como controvertido. La revisión de la bibliografía (Beauvais y Jenson, 2002: 2) muestra que se puede identificar con distintos elementos: *a)* los valores comunes y la cultura cívica; *b)* el orden social y el control social; *c)* la solidaridad y la reducción de las disparidades en la distribución de la riqueza; *d)* las redes sociales y el denominado «capital social», y *e)* el sentido de pertenencia e identidad definida por el territorio, la cultura, u otros factores.

En ese abanico de perspectivas y conceptos, ¿existe una noción «europea» de la cohesión

social? En el seno de la UE existen profundas divergencias en cuanto a los tipos «anglosajón», «continental» o «nórdico» de Estado de bienestar (Esping Andersen, 1990; Albert, 1991). Según la Comisión Europea, «*los Estados miembros han desarrollado su propio enfoque de acuerdo a su historia y opciones colectivas [...] Las variaciones dentro de la UE son considerables*» (Comisión Europea, 2005a: 4). Sin embargo, todos los países comparten ciertos valores, como la solidaridad, la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación; existen mayores expectativas del Estado, por lo que en la UE el sector público tiene un papel mayor en el bienestar social; y hay una fuerte tradición de diálogo social (Begg y Berghman, 2002: 182). Además, existe una «dimensión europea» de la cohesión que complementa a las políticas nacionales.

Respecto al concepto de cohesión vigente en la UE, no debieran existir dudas: el componente redistributivo es clave. La cohesión se promovería a través de políticas «*para alcanzar mayor igualdad en las disparidades económicas y sociales entre Estados miembros, regiones, y grupos sociales*» (Comisión Europea, 1996: 14). Por ello, a menudo se identifica la cohesión con la «convergencia real», basada en indicadores de renta y empleo, en contraposición con la convergencia macroeconómica, vinculada a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y al posterior «Pacto de Estabilidad».

COHESIÓN SOCIAL Y «CAPITALISMO REGULADO» EN LA EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La aparición de la Cohesión Económica y Social, como política comunitaria, es relati-

vamente tardía. No se contempló en los Tratados de Roma, y hasta 1975 no aparece el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo objetivo inicial era, en realidad, compensar al Reino Unido por los escasos recursos que captaría de la política agrícola común. Hasta finales de los 80, la política de desarrollo regional y los fondos estructurales tenían pocos recursos y no había una política integrada.

Es en el Acta Única Europea de 1986, casi treinta años después de haberse constituido la Comunidad Económica Europea (CEE), cuando se introduce la Cohesión Económica y Social como política comunitaria. Con el Tratado de Maastricht (1992), la cohesión se define como objetivo de la UE, y como medio para «un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible». Las posteriores reformas de Ámsterdam y Niza insisten en la vinculación entre la cohesión y la reducción de las desigualdades (López Escudero, 2000: 348).

La tardía aparición y desarrollo de la política de cohesión no se explica sin hacer referencia al ciclo de expansión y declive económico de 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, sin prever mecanismos comunes para atenuar los costes del ajuste causado por la apertura y la reestructuración productiva. El fuerte crecimiento económico de este período y la expansión del estado del bienestar permitió asumir esos costes con facilidad, mediante políticas keynesianas nacionales. La excepción fue el sector agrícola, más integrado y más sensible al ajust-

te, en el que se establecieron mecanismos comunes para regular el mercado y asegurar las rentas agrarias (Tsoukalis, 2004: 63).

Ese modelo se quiebra con la crisis de los 70, que da inicio a una etapa de deterioro económico, con desequilibrios fiscales, menor crecimiento, caída de la competitividad, desempleo e inflación, y revela el agotamiento de las políticas nacionales de corte keynesiano. Frente a ello, se intentó promover un nuevo ciclo expansivo, a partir de la fórmula neoliberal, con desregulación de los mercados y estabilización macroeconómica a escala europea, para promover la reestructuración económica, la generación de economías de escala y aprendizaje, y mayor competitividad internacional. A ello también contribuyeron las nuevas teorías sistémicas de la competitividad de este período. El resultado fue el programa para establecer el Mercado Interior y la unión monetaria, que se desarrolló de 1986 a 1999. Sin embargo, ello podría acentuar los desequilibrios sociales y territoriales en la UE y supondría costes sociales y económicos elevados que no podrían ser absorbidos por las políticas nacionales, en particular en un contexto de disciplina fiscal y de las mayores asimetrías que suponía la incorporación de países como España y Portugal.

Reconociendo estos problemas, la Comisión Delors planteó un vínculo explícito entre el mercado interior, la redistribución y el fortalecimiento de la capacidad reguladora de la CE. Esta visión también partía del supuesto de que un mercado integrado funciona más eficientemente, si existen instituciones comunes y coordinación de políticas para complementar la intervención a nivel estatal

y se garantiza la provisión de bienes públicos regionales, como la preservación del medio ambiente, las redes europeas de transporte, de información, y la investigación y el desarrollo tecnológico. Además, *«Con una creciente integración europea, es inevitable que la UE incremente su responsabilidad compartida con los Estados miembros en el mantenimiento del modelo europeo de sociedad. La UE, al igual que los Estados miembros, también debe tener a su disposición los medios para hacerlo, a través de las políticas de cohesión»* (Comisión Europea, 1996: 12).

Con ello, y se atiende a lo establecido en los Tratados, la Cohesión Económica y Social se incorporó al núcleo central de las políticas de la UE, y se basa, en principio, en una concepción integral de las mismas. No es una mera política compensatoria de los costes del ajuste en los grupos sociales y los territorios «perdedores» de la integración. La cohesión, en su doble acepción de objetivo y medio de acción de la UE, se promovería a través de una amplia gama de instrumentos: la política económica en su conjunto, definida a través de la coordinación multilateral en el seno del Consejo; el funcionamiento adecuado del mercado interior, en un marco de libre competencia y de creciente movilidad de factores, que ha de promover la convergencia gradual de salarios y rentas; la política de empleo y la política social de la UE, a través de la vigencia del principio de igualdad en el empleo, y la mejora de las condiciones de trabajo; el diálogo social y el reconocimiento de la negociación colectiva a escala europea; la mejora y la modernización de la protección social, la inclusión social, el fortalecimiento de la igualdad de género y de otros derechos

fundamentales, y la lucha contra la discriminación. A ello se le sumaría la acción redistributiva de los fondos estructurales, orientados a la inversión en capital humano, la mejora de las infraestructuras de transporte, la protección del medio ambiente o la revitalización del tejido económico local o regional; y, finalmente, las contribuciones directas de los Estados miembros al presupuesto comunitario, moduladas en función de su riqueza relativa.

Por otra parte, la política de cohesión ha estado estrechamente vinculada a otras políticas comunitarias, tratando de promover y explotar sinergias y encadenamientos positivos (*spill overs*) en áreas estratégicas, como 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 ciudad.

Ahora bien, pese a este enfoque global y comprehensivo, la política de cohesión se ha basado, según López Escudero (2000: 349), en un «despliegue selectivo de medios», debido al fuerte énfasis que ha dado a la actuación de los fondos estructurales. El mayor énfasis en los fondos estructurales se observa, en particular, en el período que se extiende desde finales de los ochenta hasta finales de los noventa, en el que su dotación se incrementa en torno al 150% y se crean nuevos instrumentos, como el Fondo de Cohesión.

Ello se debería, según Hooghe (1998: 457), a que las propuestas de Delors no eran sólo

un reflejo de lógicas funcionales. También deben ser vistas como la resultante política de opciones ideológicas presentes en el Consejo, entre la visión neoliberal o «anglosajona» de la integración europea, por la que abogó el Reino Unido y determinados intereses empresariales, y la opción a favor de un «capitalismo regulado» —proyección a escala europea del modelo «renano»—, impulsada por la Comisión Europea, el «eje» franco-alemán, y otros Estados miembros, como los «países de la cohesión» (España, Grecia, Irlanda y Portugal).

Como consecuencia de esas pugnas, la política de cohesión no ha respondido a un modelo tan integrado ni tan coherente como a veces se ha dicho. Tanto el Informe Cecchini, sobre los costes de la no-Europa, como el Plan Delors para la Unión Monetaria, obviaban la difícil cuestión de los costes del ajuste, remitiéndose al eventual reforzamiento de la política de cohesión. De igual manera, la teoría de las uniones monetarias ha destacado la importancia de una hacienda federal y las transferencias interterritoriales, para poder desplegar políticas contracíclicas, pero el diseño de la unión monetaria, antes y después del Tratado de Maastricht, se subordinó a la estabilidad macroeconómica y se dejó fuera de su diseño el federalismo fiscal. A la postre, se optó por un diseño ortodoxo, pero más factible políticamente, que se limitaba a reforzar la dotación de los fondos estructurales, incluyendo la creación de un nuevo Fondo de Cohesión. Esto último se debió, en parte, a la obstinada exigencia de España de que existiera alguna compensación por el esfuerzo de convergencia macroeconómica, comparativamente mayor, que habrían de hacer los

«países de la cohesión». En ese proceso la UE adquirió nuevas funciones de regulación, redistribución y estabilización macroeconómica. Sin embargo, con un presupuesto común que apenas superaba el 1 por ciento del PIB, apenas se podría compensar el debilitamiento o la renuncia a los instrumentos de política a nivel estatal (Tsoukalis, 2004: 70). A una conclusión similar llega el clásico análisis de Scharpf (1999) que subraya la dificultad de construir políticas comunes propias de la «integración positiva», frente a la mayor facilidad para liberalizar los mercados que se deriva de la lógica supranacional de la «integración negativa».

LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL COMO «GOBERNANZA MULTINIVEL»

A la hora de caracterizar la política de Cohesión Económica y Social, hay que destacar que expresa una particular distribución de competencias y medios de acción entre las autoridades nacionales, regionales y locales, y la actuación de la UE, sea a través de métodos intergubernamentales, como el Método Abierto de Coordinación (MAC), o de los mecanismos comunitarios de naturaleza supranacional. También es el resultado de la colaboración de actores locales, no gubernamentales, que operan en sus respectivos territorios, de manera altamente descentralizada y en virtud del principio de subsidiariedad.

Como ha señalado Hooghe (1998), en el nivel «macro», la política de cohesión contribuye a dar forma a un gobierno multinivel para la gestión de políticas comunes, definidas en las negociaciones intergubernamentales.

A nivel meso-político, se produce un cambio, desde las estructuras de dirección estatal, a las que conforman redes de actores regionales y locales, públicos y privados.

De hecho, en lo referido a los fondos estructurales, la Comisión se reserva el control parcial de las «iniciativas comunitarias», pero, en la mayor parte de las acciones, la planificación y la implementación corresponde a los Estados miembros, y la participación de los actores descentralizados —el caso de las Comunidades Autónomas españolas sería paradigmático— depende del grado de descentralización presente en cada uno de ellos. Pero, incluso en los países con menor grado de descentralización, el eje de desarrollo regional y local de la acción de los fondos estructurales constituye una «estructura de oportunidad» que promueve la autonomía de los actores locales, sean públicos o privados.

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

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

EVOLUCIÓN Y RESULTADOS DE UN CICLO DE POLÍTICAS DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Si esta interpretación es correcta, la expansión de la política de cohesión, desde finales de los años 80, y su estancamiento y reorientación, a finales de los 90, podrían verse como el inicio y el fin de un ciclo de «capitalismo regulado» que, en su etapa final, revelaría el retorno de una concepción más liberal de la integración europea. También expresarían las dificultades para mantener el modelo europeo de cohesión ante las presiones competitivas de la globalización, que en la UE se ven acentuadas por los costes de la ampliación.

Lo antes señalado se desprende de la propia evolución de la política de cohesión. Como se ha indicado, el Acta Única Europea introdujo esta política en los Tratados, con una metas más amplias que la política regional, y otorgó a la CE medios de acción de carácter redistributivo. Ese salto cualitativo fue confirmado con la reforma de los fondos estructurales de 1988. A través del llamado «paquete Delors I» (1988-1993) se duplicó su dotación, llegando al 0,27% del PIB de la CE.

Culminado el mercado interior, 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, a los que, desde 1994, se sumó el Fondo de Cohesión. Con el «Paquete Delors II» (1994-1999) se llegó a los 208.000 millones de ecus, una tercera parte del presupuesto de la CE, y el 0,46% del PIB de la UE. La tercera reforma de los fondos, en 1999, también se orientó a financiar las políticas estructurales de preadhesión, pero no se incrementaron los recursos totales, con 213.000 millones de euros —el 0,46% del PIB comunitario— para el período 2000-2006.

Puede afirmarse que el fuerte aumento de los recursos es, en parte, resultado de un diseño político que responde a lógicas y *spillovers* funcionales, pero también se debe a las negociaciones intergubernamentales de este período. En particular, a la exigencia de los países de menor desarrollo (sobre todo, España) de un «paquete financiero» que compensara los costes económicos que comportaría la creación del mercado interior y la unión monetaria. En cualquier caso, hay que recordar que casi todos los Estados miembros, inclu-

so aquellos de mayor desarrollo relativo tienen regiones relativamente más pobres, por lo que son destinatarios de sus acciones, aunque en conjunto sean contribuyentes netos. Este hecho facilita la «apropiación» de la política y la percepción de que los beneficios de ésta se distribuyen de manera equitativa.

El debilitamiento de la política de cohesión se ha hecho más visible en las perspectivas financieras 2007-2013, que reducen el esfuerzo financiero del 0,46% al 0,31% del PIB de la UE-15... en un escenario de una UE ampliada a 27 miembros, y más, en el que los receptores tradicionales, como España, lograron retener una parte importante de los fondos en la negociación intergubernamental del presupuesto (Yuill, Méndez y Wislade, 2006).

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%. Entre 1985 y 2005 España pasó del 71 al 90,1% de la renta promedio UE-15, y el porcentaje es mayor en relación con la UE-27.

No obstante, existen profundos desacuerdos respecto a las causas y es difícil analizar

ex-post la influencia de cada uno de ellas. Previsiblemente, las visiones liberales insisten en las ganancias de eficiencia generadas por la apertura, especialmente en economías como la española, relativamente más cerradas en el momento de la adhesión; en la afluencia de inversión extranjera y en el «efecto convergencia», generado por el propio mercado interior. Sin embargo, otras visiones resaltan el importante papel de la UE a la hora de mejorar la gobernanza y los marcos reguladores, así como las transferencias de la política de cohesión.

Aunque está clara la convergencia entre países, entre regiones la tendencia es menos clara. España es uno de los pocos casos en los que se observa claramente la convergencia regional y, si bien ello se puede deber a las transferencias europeas, el modelo español de organización territorial, muy descentralizado, puede haber jugado un papel importante, así como la calidad de las instituciones, la estabilidad macroeconómica y otras políticas nacionales (Sapir, 2003: 59-63). En Alemania, tras la unificación, el aporte del Gobierno ha sido mayor que las de, por sí, cuantiosas transferencias de la política de cohesión. En cuanto al aumento de la desigualdad que se observa en el seno de varios países y de la UE en su conjunto, es difícil saber si éste hubiera sido menor sin la política de cohesión, y separar los efectos de la integración y los que proceden de la globalización o el cambio tecnológico.

En cualquier caso, esas transferencias han sido importantes *per se*. Para Grecia y Portugal se han situado entre el 3 y el 3,5% del PIB, llegando a suponer hasta un 10% de la inversión total. Para España, principal receptor en términos absolutos, han supuesto entre el 1 y el

1,5% del PIB. Se trata de cifras relevantes, que no pueden ser soslayadas. Lo más importante es que se han concentrado en infraestructura de transportes, educación y formación de los trabajadores, y medio ambiente. En el caso de España, por ejemplo, se estima que los fondos europeos han financiado el 24% de la inversión en infraestructuras de transporte, en especial en autopistas y trenes de alta velocidad, y por ello han sido un factor importante de modernización y mejora de la competitividad.

No obstante, no se debe exagerar la influencia de las transferencias de fondos de la UE sobre la cohesión social y territorial. En el debate político —y, en particular, en América Latina— se ha extendido el mito del «maná europeo», que obvia que lo más importante son los esfuerzos nacionales, y la UE es, en el mejor de los casos, un complemento. A finales de los años noventa la relación financiera entre España y la UE arrojaba un saldo positivo para España equivalente al 1 por ciento del PIB. Sin embargo, entre 1975 y 1999 la presión fiscal se incrementó desde un 18 hasta un 36% del PIB. Sin minusvalorar el complemento europeo de la política de cohesión, de ello puede deducirse que las políticas conducentes a la modernización económica y la cohesión social se han basado esencialmente en los esfuerzos nacionales.

LA POLÍTICA DE COHESIÓN, FRENTE A LAS PRESIONES COMPETITIVAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Desde finales de los 90, y en parte como respuesta a las presiones competitivas de la globalización, se ha hecho más marcada

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

Esa orientación también responde a la preferencia de la UE por agendas de política de carácter intersectorial, que eviten un enfoque excesivamente compartimentalizado y sectorializado de las políticas, que debilitaría su coherencia y su eficacia. Este enfoque intersectorial ha sido promovido, en particular, por el libro blanco de la gobernanza europea (Comisión Europea, 2001: 15).

Dado que muchas de estas áreas de política afectan a competencias nacionales, más que a las competencias comunitarias, se ha optado por acuerdos de tipo intergubernamental, con un mayor peso del Consejo y, desde finales de los noventa, por el denominado «Método Abierto de Coordinación».

En este método, las políticas nacionales responden a objetivos comunes, algunos de ellos cuantificables, y son los mismos Estados miembros los que entre sí evalúan su desempeño, y es la Comisión la que da seguimiento a la evolución comparada (*benchmarking*) de los Estados miembros. En ese marco, con la Comisión Durao Barroso, se está dando cada vez más énfasis a aspectos relacionados con la competitividad económica (Liddle, Brown y Lafond, 2005), pero la vigencia de otros enfoques se expresa a través de propuestas, como el Fondo de Ajuste a la Globalización (Tsoukalis, 2005) o el concepto de «ciudadanía social» para personas mayores (Palme, 2005), entre otras.

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*, aprobadas por el Consejo en octubre de 2006. Se definen tres grandes prioridades: hacer de la UE, y de sus Estados miembros, regiones y ciudades más atractivos para invertir y trabajar (dimensión territorial); promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento, mediante la inversión en I+D y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (dimensión del conocimiento), y generar más y mejores empleos, mediante la inversión en capital humano y la adaptabilidad de los trabajadores (dimensión de empleo). También se pretende mejorar las sinergias con la política de I+D, de medio ambiente; con la mejora de la competitividad; la igualdad entre mujeres y hombres y la lucha contra la discriminación.

LA AMPLIACIÓN Y LAS MIGRACIONES: NUEVAS FRONTERAS DE LA COHESIÓN

La reorientación de la política de cohesión a metas de empleo y competitividad no supone que los objetivos «clásicos» de desarrollo regional y de cohesión territorial pierdan vigencia. Al contrario, la ampliación ha hecho aún más relevante la convergencia estructural. Tras la ampliación de 2004, todos los nuevos Estados miembros, salvo Malta, Hungría, la República Checa y Eslovenia, tienen una renta per cápita inferior al 60% del promedio comunitario. Si se atiende a las 268 regiones de la UE-27, las disparidades son más marcadas: en 2004 la renta per cápita oscilaba entre 303% del promedio comunitario en el centro de Londres, y el 24% del noreste de Rumania, con una de cada cuatro regiones por debajo del 75% del promedio y las 15 regiones más pobres concentradas en Polonia, Bulgaria y Rumanía.

En términos de convergencia, el desafío de la ampliación no tiene precedentes. Con una tasa de convergencia realista del 2 por ciento, reducir la brecha actual supondría cincuenta años, y se estima que estos países alcanzarían una renta entre el 65 y el 75% del promedio comunitario —es decir, el punto de partida en 1986 de España y Portugal— ¡en el año 2035! (Weise, 2001).

La ampliación parece haber puesto a prueba el modelo adoptado desde mediados de los años ochenta hasta mediados y finales de los noventa, y parece mostrar sus límites políticos y, sobre todo, económicos. Desde 2000 las asignaciones a los Fondos Estructurales

han experimentado una reducción, en términos relativos y, en las perspectivas financieras 2007-2013, los «países de la cohesión» han logrado mantener los fondos comunitarios. Aunque se ha reducido el monto total, España, antes el principal beneficiario en términos absolutos, continuará siendo uno de los principales destinatarios de las ayudas, incluyendo el Fondo de Cohesión, hasta 2013. A principios de los años 90, los países de la cohesión utilizaron las negociaciones intergubernamentales para la reforma de los Tratados —recurriendo incluso a la amenaza de veto— para obtener más fondos. Diez años después, esas mismas negociaciones han servido para mantenerlos, sin que los nuevos Estados miembros, en una posición inicial asimétrica, hayan podido obtener más recursos.

De todas maneras, el ritmo de convergencia de los nuevos Estados miembros no puede acelerarse recurriendo, sin más, a un aumento de los desembolsos y se ha afirmado que, si las transferencias de la UE se sitúan por encima del 4% del PIB, puede haber serios problemas de absorción y ejecución. De hecho, algunos de los nuevos Estados miembros, como Polonia, ya muestran dificultades en la gestión de los fondos debido a carencias institucionales.

Junto a la ampliación, las migraciones constituyen el nuevo desafío de la cohesión. Desafío más difícil aún que la mera convergencia de rentas y de otros indicadores sociales, y que pone de manifiesto las limitaciones del concepto de cohesión económica, social y territorial aplicado en la UE, que obvia las dimensiones socio-culturales e identitarias y la manera en la que éstas se convierten en un factor de discrimi-

minación y exclusión. Como ha señalado el Consejo de Europa (2000), desde una visión ampliada de la cohesión, la integración de los inmigrantes es un pilar clave de la cohesión social en Europa. 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-cultural (Andersen y Kempen, 2001). Aunque esta cuestión afecta a las autoridades locales y nacionales, es notoria la ausencia de políticas y mecanismos de alcance europeo para afrontar esta cuestión, que sólo recientemente ha empezado a ser objeto de atención por parte de las instituciones comunitarias (Comisión Europea, 2000, 2003).

LA REDEFINICIÓN DE LA COHESIÓN: LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La política de cohesión económica y social se encuentra bien asentada entre las competencias comunitarias y existe un amplio consenso respecto a su racionalidad. No ha ocurrido lo mismo, sin embargo, con la política social y de empleo. El grado de integración económica y de movilidad de los factores alcanzado en la UE, incluyendo el factor trabajo, afecta a las condiciones del empleo y la protección social. Por ello, hay razones de peso para una «Europa social» que armonice las normas laborales y de protección social y complemente la acción de los gobiernos en esta materia. Pero hay actores que se han opuesto firmemente a la «europeización» de las políticas de empleo y protección social, alegando que están enraizadas en marcos institucionales

les y políticos muy diversos, que responden a distintos niveles de productividad de las economías. Por ello, y en aplicación del principio de subsidiariedad, esas competencias deben permanecer en manos de los Estados.

Los años 90 han estado dominados por esta disputa y, en lo que afecta a la construcción europea, el resultado ha sido el bloqueo o el lento desarrollo de las iniciativas, para ampliar la «Europa social». En particular, el veto británico a la Carta Social Europea, acordada por 11 Estados miembros en 1989, impidió que ésta fuera incorporada al Tratado de Maastricht. Otros Estados miembros de menor desarrollo relativo, como España, también vieron con recelo el posible desarrollo de una política social común que incrementaría sus costes laborales, dañando su competitividad. Finalmente, se optó por un Protocolo adicional sobre Política Social que permitía avances «a 11», utilizando las instituciones comunitarias. Tras la entrada en vigor en 1993 del Tratado de Maastricht, el limitado alcance de la actividad legislativa de la CE en esta materia también es la expresión de esa controversia.

El Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999, restauró la unidad y la coherencia de las competencias de la UE en materia de empleo y política social, al incorporar al Tratado el Protocolo Social, adoptado en Maastricht. Con ello, se han establecido los fundamentos jurídicos de la acción comunitaria, en materia de no discriminación, fomento del empleo, política social e igualdad de trato entre mujeres y hombres. En materia laboral, en particular, se establece que el objetivo de fomento del empleo, que no ha de minar la competitividad, debe dar origen a una acción

comunitaria que complemente la de los Estados miembros, a través de una «estrategia coordinada». En cuanto a la política social, se trata también de una competencia compartida con los Estados miembros, aunque a la CE se le atribuyen competencias para promover la mejora de las condiciones de vida y trabajo, la protección social adecuada, el diálogo social y la lucha contra la exclusión social.

Ámsterdam supone un nuevo compromiso entre las políticas nacionales y la «Europa Social». En lo referido a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, ese compromiso revela que la UE sigue considerando que esas cuestiones, como objetivos de la política social, siguen siendo competencia de los Estados miembros. El Tratado reconoce la necesidad de la acción de la UE como complemento de las políticas nacionales, pero esta cuestión no se somete al «método comunitario» y se opta por un mecanismo más laxo de coordinación y seguimiento de dichas políticas nacionales, junto a un modesto plan de acción de la CE.

¿En qué marco se ha desarrollado la acción de la UE en esta materia? El Consejo Europeo de Lisboa (2000) decidió, en el marco de los objetivos de cohesión de la «Estrategia de Lisboa», que se emprendieran acciones comunes para lograr la erradicación de la pobreza en 2010, en el marco de la modernización del modelo social europeo. Se ha optado por el «Método Abierto de Coordinación» (MAC) que, en este ámbito, contaría con los siguientes elementos: *a)* el establecimiento de objetivos comunes; *b)* la elaboración de Planes Nacionales de Acción, basados en indicadores comunes; *c)* un Plan de Acción comunitario para apoyar a los Estados y alentar la

cooperación y el intercambio de experiencias y de las «mejores prácticas», y *d*) la elaboración de un Informe Conjunto sobre Inclusión Social, de carácter bienal, que se somete al Consejo, a partir de los informes presentados por cada Estado miembro, basados en indicadores comunes y comparables (*benchmarking*). Para el seguimiento de las políticas, se estableció un Comité de Protección Social de carácter consultivo, integrado por representantes de los Estados miembros y de la Comisión.

El Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) estableció el primer conjunto de objetivos en esta materia. Los Consejos Europeos de Lisboa y Feira, en 2001, elaboraron los primeros Planes Nacionales de Acción contra la pobreza y la exclusión social —que en inglés han recibido el desafortunado acrónimo de NAP— y, ese mismo mes, se aprobó el Programa de Acción Comunitario 2002-2006, con 75 millones de euros.

En el marco del relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, en 2005, la UE ha procedido a simplificar el MAC (Comisión Europea 2005a) y, en 2006, se revisaron los objetivos e indicadores, como paso previo a la tercera ronda de elaboración de NAP.

¿Qué efectos ha tenido la adopción del MAC sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social? La evaluación realizada por la Comisión Europea entre 2003 y 2005 (Comisión Europea, 2006) revela que el impacto ha sido mayor en los nuevos Estados miembros, que se han visto compelidos a adoptar políticas nacionales en ese campo, pero este efecto de «europeización» de políticas ha sido más limitado en los países con una política social

más desarrollada. Para los sindicatos, el MAC es el *minimum minimorum* que se ha podido adoptar a escala europea, con escasos efectos reales. Las plataformas de ONG de lucha contra la pobreza, por su parte, parecen reconocer el papel del MAC en la convergencia de políticas nacionales, aunque demandan instrumentos más fuertes en manos comunitarias.

Como se indicó, el MAC es la respuesta al dilema de la política social de la UE, aún no resuelto, entre el nivel europeo y el nacional. Al estar basado en la coordinación de políticas nacionales más que en políticas europeas adoptadas en el marco comunitario, tiene la ventaja de la flexibilidad y del realismo y permite avanzar a los ritmos que cada Estado miembro considera factibles. Pero ello se traduce en mecanismos poco imperativos y el avance queda a merced de la voluntad política y del deseo de emulación que trata de alentar el *benchmarking* y la supervisión entre pares que se lleva a cabo en el Consejo.

Las políticas adoptadas en este marco revelan, sin embargo, otro dilema fundamental que afecta al modelo social europeo: el que se plantea entre las presiones competitivas de la globalización y el aumento de las cargas financieras que supone el Estado del Bienestar. Aumentar la cohesión social exigiría un aumento del gasto en políticas sociales, pero, a partir de cierto nivel, una proporción muy elevada de gasto social puede dañar el potencial de crecimiento económico porque favorece actividades de baja productividad y porque genera efectos desincentivadores. Por ello, la acción contra la exclusión social debería realizarse sin aumentar dicho gasto o bien enfocarse al aumento de la productividad.

¿Qué respuestas existen a ese dilema? En el marco de los objetivos de Lisboa, se observa que las políticas nacionales ponen cada vez más énfasis en la (re)integración de la población beneficiaria en el mercado de trabajo, con el fin de contener o, en su caso, reducir el gasto social. La tendencia es hacer depender, de manera más estricta, las prestaciones sociales de una voluntad activa de trabajar y a mejorar los incentivos por medio de reformas fiscales y de la protección social. En algunos Estados miembros se va optando por la instauración de condiciones para el acceso a las prestaciones sociales, en aras de una disminución progresiva de las mismas, con motivo de la reintegración al mercado laboral, para promover la participación de las personas desfavorecidas (Comisión Europea, 2007).

Ahora bien, ese enfoque puede ser contraproducente, si no se adoptan políticas para ampliar las capacidades y el potencial productivo de los excluidos. Como han señalado Begg y Berghman (2002: 188), se trata de adoptar un modelo de política contra la exclusión que incremente las capacidades de las personas —en el sentido que da Amartya Sen a este término— y elimine las barreras de acceso, derechos y activos que impiden la participación económica, social y política de los excluidos. La política social, en consecuencia, debe apoyar no sólo la «libertad de la necesidad», sino la «libertad de actuar». Por ejemplo, a través de políticas que fomenten la libertad de combinar la carrera profesional y el cuidado de los niños, y el empleo y el aprendizaje permanente. Con ello, el modelo social europeo se desplaza hacia la denominada «empleabilidad» de los trabajadores/as, basada en modelos de aprendizaje de

por vida y en el fomento de las oportunidades de inserción en un mercado de trabajo más dinámico y más exigente en cuanto a calificaciones (Begg y Berghman, 2002: 184).

CONCLUSIONES: LA EXPERIENCIA EUROPEA DE COHESIÓN Y SU RELEVANCIA PARA AMÉRICA LATINA

No se puede obviar la influencia de la experiencia europea de cohesión económica y social en el diálogo político y, en general, en las relaciones entre la UE y América Latina. Para muchos latinoamericanos, esa experiencia representa una fuente de inspiración y de ideas para promover sociedades más justas y equitativas. Para la UE, la cohesión constituye una fuente de legitimidad e influencia en sus relaciones con el mundo en desarrollo e, incluso, un elemento constitutivo de su identidad como actor internacional en construcción (Sanahuja, 2007).

Esa experiencia responde a principios de filosofía política y de economía política de carácter general, válidos tanto para América Latina como para la Unión Europea, que han sido asumidos conjuntamente en el marco del diálogo político UE-América Latina. En términos muy generales, ambas regiones han declarado su compromiso común, con una visión del desarrollo que trata de reducir la pobreza y la desigualdad, y afrontar las dinámicas y causas de la exclusión y la discriminación. Sin embargo, como este artículo pone de manifiesto, la política de cohesión de la UE responde a sus particulares circunstancias y trayectoria histórica, y a las fórmulas que ésta ha ido diseñando para materializar el objetivo de la cohesión y el desarrollo equili-

brado al que aluden los Tratados. No se trata, por lo tanto, de una fórmula directamente extrapolable a América Latina, a sus políticas económicas y sociales y a sus esquemas de integración.

Aun así, el examen de la experiencia de la UE puede despejar equívocos y visiones distorsionadas sobre la política de cohesión, de manera que exista una visión más precisa y depurada de esa política y de las enseñanzas que de ella pudiera extraer América Latina:

En primer lugar, hay que evitar visiones simplistas de la política de cohesión, que la reducen a los fondos o los mecanismos redistributivos de carácter transfronterizo. Aunque éstos son un componente muy relevante del modelo europeo de cohesión —y el principal medio de acción de la CE—, la cohesión reclama un enfoque global y coherente, con políticas que abarcan desde la estabilidad macroeconómica, a la lucha contra la discriminación.

En segundo lugar, la cohesión depende, esencialmente, de políticas y recursos nacionales, y América Latina debiera poner más énfasis en las políticas internas —en especial la reforma fiscal, la mejora de la protección social y las políticas activas que promueven la competitividad y el empleo—, antes que esperar a la creación de mecanismos redistributivos creados al amparo de sus esquemas de integración regional que, de ser creados, como el Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM), dispondrán de recursos limitados; o que puedan aparecer «fondos de cohesión», financiados por los países ricos en el marco de los acuerdos de libre comercio, cuya creación es bastante improbable.

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

En cuarto lugar, las instituciones y la gobernanza importan y mucho. La calidad de las instituciones y las políticas, especialmente a nivel local y regional, son elementos clave para mejorar la cohesión social y territorial. En ese marco, la experiencia de la UE sugiere que existen vínculos importantes entre la descentralización política y administrativa, el desarrollo regional y la cohesión económica y social.

En quinto lugar, la cohesión económica, social y territorial está ligada a un concepto amplio e inclusivo de ciudadanía y no sólo a lógicas de eficiencia, de redistribución o de desarrollo territorial, de naturaleza funcional. En este sentido, el concepto vigente en la UE muestra evidentes limitaciones. Las transformaciones económicas de la globalización (deslocalización productiva, incremento de las interdependencias comerciales y financieras...), los cambios sociales a las que está dando lugar el fenómeno migratorio y las dificultades que encuentran los Estados miembros para promover la integración de los inmigrantes reflejan las limitaciones de un enfoque centrado en las desigualdades de renta, que descuida otras dimensiones de la discriminación y la exclusión social, y no está bien articulada con una concepción inclusiva de la ciudadanía.

Más allá de las dificultades que puedan surgir respecto a la interpretación del concepto de cohesión social, también resulta claro que éste ya ha sido plenamente asumido en la agenda birregional. Ahora bien, para que el diálogo al respecto sea más coherente, hay que asumir algunas premisas (Freres y Sanahuja, 2006b): *a)* que la UE admita, como sugiere este artículo, que no tiene resuelta esta cuestión; por el contrario, se hace cada vez más evidente que surgen nuevos desafíos para mantener la cohesión social, sea en clave migratoria, socioeconómica, o territorial; *b)* que la UE reconozca, en coherencia con su propio enfoque, que esta cuestión está vinculada a otras cuestiones que afectan al desarrollo de América Latina, como el comercio o las finanzas,

y existen evidentes problemas de coherencia de políticas (Hettne y Söderbaum, 2005); y *c)* que los países latinoamericanos reconozcan, a cambio, que la falta de cohesión social es uno de los mayores obstáculos, en la práctica y no solo en la retórica, para establecer una verdadera «asociación estratégica» con la UE. En cualquier caso, no es coherente exigir reformas profundas a los latinoamericanos cuando la UE se resiste a abrir su mercado y trabajar por un sistema financiero más justo y equilibrado. Tampoco lo es exigir, por parte latinoamericana, mayores esfuerzos financieros y que el concepto de cohesión sea aplicado a la relación birregional, cuando no se afrontan las graves desigualdades existentes al interior de los países latinoamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

Albert, Michel. 1991. *Capitalisme contre capitalisme*. París: Seuil.

Andersen, Hans Thor y Ronald van Kempen (eds.). 2001. *Governing European Cities: Social Fragmentation*. Aldershot, Ashgate.

Ade y Ray Forrest. 2000. «Social cohesion and multilevel urban governance», en *Urban Studies*, vol. 35, n.º 5-6, 995-1017.

Beauvais, Carolina y Jane Jenson. 2002. *Social Cohesion. Updating the State of Research*. Ottawa, Canadian Policy Research Networks (CPRN), Discussion Paper n.º F/22, mayo.

Begg, Iain, Berghman, Jos. 2002. «EU social (exclusión) policy revisited?». *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n.º 3, pp. 179-194.

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

Comisión Europea. 2000. *Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social*

Committee and the Committee of the Regions. Bruselas. COM (2000) 379 final. 28 de julio.

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

Comisión Europea. 2003. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*. Bruselas. COM (2003) 336 final.

Comisión Europea. 2005a. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea*. COM (2005) 706, 22 de diciembre.

Comisión Europea. 2006. *Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Exclusion*. Bruselas. SEC (2006) 345, 8 de marzo.

- Comisión Europea. 2007. *2007 Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Bruselas. COM (2007) 13 final.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Londres, Polity Press.
- Freres, Christian y José Antonio Sanahuja (coords.). 2006a. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Freres, Christian y José Antonio Sanahuja. 2006b. «La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina», en Julio Cotler (ed.). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Secretaría General de la Comunidad Andina/OBREAL, pp. 29-64.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum (2005). «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *European Foreign Affairs Review*, n.º 10, pp. 553-552.
- Hooghe, Liesbet. 1996. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet. 1998. «EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism», en *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n.º 4, 457-477.
- Liddle, R., Browne, M, y F. Lafond. 2005. «Equipping Europe for Globalization. What can be done at the EU level?», documento para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.
- López Escudero, Manuel. 2000. *Derecho Comunitario Material*. Aravaca, McGraw Hill.
- Palme, J. 2005. «Why the Scandinavian experience is relevant for the reform of ESM», documento en preparación para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.
- Sanahuja, José Antonio (2007). «Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana», en Susanne Gratius, Christian Freres, Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja (coords.), *¿Para que sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* Madrid. Fundación Carolina/FRIDE/ICEI (en prensa).
- Sapir, André (dir.). 2003. *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Delive. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Comisión*. Bruselas. Comisión Europea.
- Scharpf, Fritz (1999), *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza Editorial.
- Tsoukalis, Loukas. 2004. *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Barcelona. Paidós.
- Tsoukalis, Loukas. 2005. «Why we need a Globalisation Adjustment Fund», documento elaborado para la reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, Reino Unido, 27 de octubre.
- Weise, Christian. 2001. *The Impact of EU Enlargement in Cohesion*. Berlín. German Institute for Economic Research.
- Yuill, Douglas, Carlos Méndez y Fiona Wishlade. 2006. «EU Cohesion policy 2007-13 & the implications for Spain: Who gets what, when and how?», *European Policy Research Papers*, n.º 59, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

NOTAS

1. sanahuja@cps.ucm.es. Algunas ideas vertidas en este artículo proceden del informe *La cohesión social en las relaciones UE-América Latina. Visiones*

y perspectivas desde Europa, elaborado por el autor para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).