

Los fondos de cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en América Latina

Juan de Dios Izquierdo Collado
y Rubén Darío Torres Kumbrian

Documento de Trabajo 12/2007



Juan de Dios Izquierdo Collado

Profesor titular de Sociología y coordinador de la titulación de Trabajo Social en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Ha sido senador (1982-86) y diputado (1986-94) en el Parlamento Español, y también parlamentario europeo (1994-2004). Fue ponente en el Parlamento Europeo del Primer Informe Trienal de la Cohesión, y ponente en el Parlamento Europeo del Libro Blanco del Transporte. Desde junio de 2007, es miembro del Panel de Expertos de Opex de la Fundación Alternativas.

Rubén Darío Torres Kumbrian

Profesor de Sociología de la UCLM y profesor invitado de la Universidad de Varsovia. Es doctor por la UCLM y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED, máster en Derecho comunitario por la UCLM y diplomado en Trabajo Social por la UNED. Autor de más 150 artículos y coautor de 14 libros, entre sus investigaciones destacan su tesis La Cohesión, Económica y Social en la UE y sus perspectivas frente a la ampliación comunitaria, Vols. I y II. Desde junio de 2007, es miembro del Panel de Expertos de Opex de la Fundación Alternativas.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian

ISBN: 978-84-96653-79-5

Depósito Legal: M-40774-2007



Índice

Abstract	5
1. Perspectiva conjunta	7
1.1 La cohesión es una de las grandes políticas europeas	7
1.2 Las posibilidades de transferencia del paradigma de la cohesión europea hacia América	11
1.3 La cohesión euroamericana	14
1.4 Factores favorables	18
1.5 Conclusión	18
2. La referencia europea	19
2.1 Introducción	19
2.2 La construcción de la cohesión en la UE	23
2.3 Diferencias entre la UE, Mercosur y otros procesos de integración: la Unión Europea gobierna con cohesión la globalización	30
2.4 Factores de orden interno que impiden la cohesión en Mercosur y ALC	32
2.5 Cohesión en Mercosur inspirada en el modelo europeo	34
3. Anexos	38
4. Bibliografía	46

Siglas

ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALC	América Latina y el Caribe
ASA	Asociación del Sudeste de Asia
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Apoyo
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISPA	Instrumento Estructural de Preadhesión
OCEAP	Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico
PAC	Política Agrícola Común
PHARE	Programa de Ayuda Comunitaria a los Países de Europa Central y Oriental
SAPARD	<i>Special Accession Program for Agriculture and Rural Development</i>
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea

Abstract

La experiencia europea en materia de Cohesión Económica Social y Territorial permite un análisis de resultados, por su extensión en el tiempo y su intensidad en la aplicación. La conclusión fundamental es que el modelo de zona de libre comercio ha sido superado por el de zona de libre comercio con igualdad competitiva. La política de cohesión ha permitido a regiones y países desfavorecidos alcanzar un nivel de competitividad suficiente para estar en el mercado sin producir la exclusión social que se derivaría del “Consenso de Washington”. Normas claras, directrices científicas orientadas a las reformas estructurales, mutuo beneficio y presupuesto adecuado para las regiones con desigualdad competitiva han sido las bases de la política de cohesión europea. ¿Puede el paradigma europeo aplicarse para lograr la cohesión en América Latina? ¿Quiénes serían los socios? ¿Se dan los lazos adecuados para promover una cohesión euroamericana? ¿De qué nivel presupuestario se debería dotar? ¿Es beneficiosa para Europa, Estados Unidos y Canadá, además de para América Latina, la cohesión euroamericana? ¿Se dan las condiciones para implementarla? ¿Cuál es el coste de la no cohesión en América Latina?

Palabras clave: cohesión económica y social, cohesión europea, cohesión euroamericana, regiones desfavorecidas, fondos estructurales.

European experience about Economic, Social, and Territorial Cohesion will facilitate to analyse results: it has been apply intensily and for a long period of time. The main conclusion is that the Free Trade Area is excelled by the Free Trade Area with Competitive Equality. Cohesion policy had allowed that underdeveloped countries and regions achieve a level of sufficient competitiveness without producing the social

exclusion derivate from “Washington’s Consensus”. Therefore, clear rules and scientific guidelines has been orientated to structural reforms, mutual profit and appropriated budget in favour of backward regions.

Could the European paradigme be applied in order to achieve cohesion in Latino America? Who will be the partners? Are there appropriated links to promote an Euroamerican Cohesion? Which budget level would be need? Is the Euroamerican Cohesion profitable for Latino America in the same way it is for Europe, United States and Canada? Do we have the appropriate conditions to implement measures? And perhaps the most relevant question, which would be the price to pay for all countries (Europeans and Americans) in case of no-cohesion in Latino America?

Key words: *Social and Economic Cohesion, European Cohesion, Euroamerican Cohesion, underdeveloped regions, structural funds.*

1. Perspectiva conjunta

1.1 La cohesión es una de las grandes políticas europeas

Ha necesitado de un liderazgo político para implementarse, representado en tres personas con tres roles diferentes: Jacques Delors, Helmut Kohl y Felipe González. Tiene efectos visibles en la modernización y la cohesión social por tres características:

A) La política de cohesión es coherente

- Está estadísticamente objetivada por el organismo institucional de la Unión Eurostat. Las Regiones y los Estados que cumplen las condiciones requeridas, medidas científicamente, se incorporan a ella.
- Distingue entre Estados, Regiones y colectivos sobre los que se fijan las prioridades y los presupuestos.
- Los Estados y Regiones entran y salen de ella según fija la evolución de los parámetros económicos y sociales requeridos. No es una subvención indefinida.
- Se marcan objetivos y directrices a los que deben adaptarse los proyectos y las inversiones, que apuntan a la recuperación estructural y competitiva.
- Se exige: programación a medio plazo, compartida, que evita la improvisación y la unilateralidad; adicionalidad de las inversiones, sin sustituir los esfuerzos

que efectúan los Estados, sino incrementando los mismos; concentración de los fondos en las regiones y colectivos más desfavorecidos, sin admitir el café para todos; cooperación entre la administración europea, estatal, regional y municipal, además de la incorporación de la empresa privada en la definición de los proyectos y en la cofinanciación de los mismos.

- El objetivo de la política regional o de cohesión es el ajuste estructural mediante el apoyo a proyectos que inciden verticalmente en la capacidad productiva: infraestructura energética, infraestructura viaria, transporte, medio ambiente, comunicaciones, formación, investigación, tecnologías de la información y la comunicación, reindustrialización. El resultado es la generación de la posibilidad objetiva en los Estados, regiones y colectivos sociales sometidos a dificultad estructural, de competir con éxito en el mercado integrado nacional y supranacional, construyendo a la vez inclusión social.
- La política de cohesión no es política social, aunque beneficie profundamente a la situación de los territorios y colectivos. Son los Estados los que afrontan y se responsabilizan de la política social.
- La política de cohesión no es política de empleo, aunque su éxito lleva aparejada una mejora de la situación y la creación de puestos de trabajo que perviven después de que la subvención se termine.
- La política de cohesión no es política de cooperación al desarrollo, aunque beneficiará a las regiones más desfavorecidas, invirtiendo en ellas el 80% de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.
- La política de cohesión no es un fruto del Consenso de Washington, ni del Consenso de Monterrey, aunque incorpore objetivos de ajuste estructural y perspectiva social.
- La cohesión es un proyecto integrado y compartido en el que a la apertura comercial se corresponde la inversión estructural para los que carecen de capacidad competitiva real. La zona de libre cambio es sustituida, paulatinamente, por la zona de igualdad competitiva, evaluada por una variable incompleta pero contundente: pertenecen al Objetivo 1 sólo aquellas regiones cuya renta *per capita* se sitúa por debajo del 75% de la renta media comunitaria. Mientras esta situación permanezca, pueden recibir ayudas sin atentar contra la Ley de Competencia. Son una excepción a la competencia. Es un Acuerdo sobre intercambios comerciales, competitividad y competencia que incorpora la realidad estructural de las economías que pactan, evitando la absorción, la sucursalización y la posición

de dominio. Las potencialidades autóctonas reciben dotaciones presupuestarias importantes en las zonas de menor desarrollo.

**B) La política de cohesión es presupuestariamente potente:
1,27% del PIB europeo**

- La Agenda 2000 (Consejo de Berlín) marcó para el periodo 2000-2006 la cantidad de 213.010 millones de euros para los quince Estados miembros y los inicios de la ampliación.
- Las actuales perspectivas financieras para el septenio 2007-2013 presentan un montante de 477.645 millones de euros para los 27 Estados.
- Esta aportación presupuestaria de la Unión se complementa con la parte cofinanciada por las administraciones estatal, regional, local y privada que en cada proyecto corresponda.
- La distinción entre nivel de renta de los Estados, las regiones y los colectivos con dificultades estructurales es fundamental para la distribución del presupuesto.
- Se denomina oficiosamente contribuyentes netos a aquellos países que aportan más de lo que reciben al presupuesto de la Unión. De hecho, los contribuyentes netos son los países más beneficiados de la Comunidad, como indican sus balanzas de pagos, en el cómputo total de transferencias.
- Se denomina oficiosamente receptores netos a aquellos países que reciben del presupuesto comunitario más de lo que aportan pero han abierto sus economías de lleno al mercado interior, en condiciones competitivas muy desfavorables.
- Todos, contribuyentes netos y receptores netos, se benefician mutuamente de la cohesión al generar zonas con creciente capacidad adquisitiva, obras de gran envergadura a las que puede acudir cualquier empresa europea, dotaciones de bienes de equipo adquiridas en concurso público abierto y mercado para las empresas con 450 millones de consumidores internos. España es un ejemplo: sus 45 millones de habitantes y sus obras de infraestructura han permitido que empresas europeas ejecuten obras y transfieran bienes de máximo nivel tecnológico y presupuestario: el tren de alta velocidad (AVE) ha recibido tanto en tecnología de seguridad, gestión e infraestructura como en unidades móviles cuantiosas ventas de Alemania, Francia e Italia.

- La cofinanciación interinstitucional y privada es vital para multiplicar los efectos de la ayuda europea y para implicar a los destinatarios de los proyectos.
- Las posibilidades de los gobiernos estatales y regionales a la hora de distribuir el presupuesto y decidir los proyectos son amplias. No existe condición alguna, excepto adaptarse a las prioridades de las Directrices y a las zonas elegidas como prioritarias. Por ello también la responsabilidad de los gobiernos es máxima y sólo la práctica genera una relación de mutua confianza.
- El límite máximo de recepción de fondos europeos de cohesión es el 4% del presupuesto del país. Sólo en situaciones excepcionales y en países cuyo PIB es pequeño se ha llegado a este nivel. La utilización eficaz y eficiente de los recursos desaconseja superarlo.

C) La política de cohesión está bien armada jurídica y administrativamente

- La base jurídica de la cohesión es de nivel constitucional y mantiene el mismo rango que el mercado único y la moneda única. Sin cohesión no hubiera sido posible, en el contexto europeo, la unificación del mercado.
- La legislación que la desarrolla es, a su vez, de máximo nivel, con intervención plena del Consejo, el Parlamento, el Comité de las Regiones y el Consejo Económico y Social, en sus atribuciones respectivas.
- Las directivas y reglamentos sobre cohesión tienen carácter supranacional y obligatorio para los Estados.
- La tramitación administrativa es de gran severidad. Frecuentemente acusada de excesiva burocratización, es una muestra del nivel de calidad de esta política. Se dirige a aplicar las directrices que pretenden la máxima eficacia en la utilización de los fondos. Para ello las propuestas deben venir aportadas por las zonas en que se ha de materializar la inversión (Regiones o Estados) en los planes regionales de desarrollo. Posteriormente, en debate con la Comisión Europea, representada por el comisario de Política Regional, se establece el Marco Comunitario de Apoyo (MCA), que garantiza que las inversiones se adaptarán a las directrices políticas, económicas y sociales marcadas en los preceptos y reglamentos.
- Junto a la severidad en la eficacia está la severidad en la honradez de la utilización de los fondos. La ausencia de fraude es una garantía insuperable para la política de cohesión. Los que acusan de burocrática a la gestión administrativa de

la cohesión suelen ser los mismos que posteriormente exigen máxima transparencia y control. Sería imposible una política de tal calado presupuestario sin una garantía exquisita de resultados y de limpieza. Las sanciones ante los escasos casos de fraude están contempladas en la legislación y son contundentes. Afectan económica y políticamente al país infractor, que debe hacerse cargo de su subsanación, multa y, a veces, pérdida de las ayudas.

- La cooperación institucional UE, Estado, región, municipio, colectivos e iniciativa privada genera un valor añadido a toda actuación económica. De todas formas, el interlocutor responsable es el Estado, y éste no puede escudarse, ante cualquier reclamación que afecte a su territorio, en instituciones u organismos de nivel inferior. La subsidiariedad europea desde el punto de vista jurídico termina en el Estado.

1.2 Las posibilidades de transferencia del paradigma de la cohesión europea hacia América

La creación de un espacio supranacional de comercio y cooperación política en América abre unas posibilidades de evolución y plasmación de sus objetivos muy diferentes, según se utilice el paradigma de zona de libre cambio o crecimiento multinacional con cohesión. Es evidente que los acuerdos supranacionales deberán ser tomados con metodología intergubernamental, es decir, mediante consenso, y que no supondrán ninguna intromisión en los procesos de integración regional latinoamericana que en estos momentos se fraguan o que puedan generarse.

La realidad de la que se parte, según sea la amplitud de dicho espacio supranacional, se caracteriza por desigualdades profundas de renta y capacidad competitiva de los distintos Estados que lo componen y compondrán, además de asimetrías aún más profundas entre las regiones que constituyen el territorio.

Uno de los objetivos del espacio supranacional (Mercosur) es el intercambio liberalizado de productos, servicios, empresas, trabajadores, capitales y, por tanto, la abolición progresiva y rápida de las tasas impositivas a las importaciones de los países que componen el espacio supranacional y aquellos con los que convenien.

El choque de la desigualdad competitiva que se patentiza en la diferencia de capacidad industrial, energética, empresarial, investigadora, infraestructural viaria entre los Estados y las Regiones puede tener consecuencias demoledoras para los ámbitos peor estructurados ante la imposición de una zona de libre cambio.

El coste bajo proporcional de la energía y la capacidad de distribución de mercancías alcanzado por la logística implica que los productos, sin tasas de frontera, alcanzan los mercados más alejados de la producción con costes competitivos y precios difícilmente sostenibles para las empresas con menor nivel tecnológico o claramente desfasadas en organización empresarial, capital disponible y modernización empresarial.

El choque para la pequeña y mediana empresa latinoamericana puede ser insuperable, y los peligros de colonización de empresas que se instalen en el cogollo de la demanda, en detrimento de las empresas nacionales, una consecuencia lógica.

Aunque en un primer momento pueda parecer que la actividad generada es preferible a la autarquía ineficiente, la realidad es que la quiebra de muchas pequeñas y medianas empresas y la colocación de los beneficios fuera del ámbito en que se han generado limita las posibilidades de desarrollo de la región.

La creación de un esquema de apertura comercial con cohesión intenta minimizar, erradicar y reconducir dichos efectos hacia la creación de un área competitiva allí donde no existía. Para ello compensa de forma equilibrada las facilidades comerciales, obtenidas por la apertura de las fronteras a los productos de otros países, con la mejora del entorno empresarial (polígonos industriales, energía, carreteras, vías férreas, centros tecnológicos y de investigación, cualificación y formación de los trabajadores, ayudas a las empresas para su modernización) de la región que requiere elevar su nivel de competitividad.

Para organizar y regular el derecho a las ayudas es preciso establecer las zonas y los niveles económicos exigibles, la legislación básica que avale el cumplimiento y el control supranacional de leyes y reglamentos y las condiciones de cofinanciación de los proyectos.

La similitud de toda la problemática expresada con la experiencia europea es notable, aunque las diferencias existentes en el nivel de infraestructura productiva, inversión en investigación, extensión del territorio en el que deben plasmarse los objetivos, articulación de las comunicaciones, población, nivel de renta y experiencia institucional en la creación de las instituciones supranacionales, comunitarias, es tan cualitativo que podría hacer peligrar las posibilidades de aplicación referente del paradigma cohesivo europeo.

Es, no obstante, la aportación y organización de los fondos cuantiosísimos que necesita la cohesión americana el problema fundamental para establecer un sistema

de competitividad con cohesión. ¿Quiénes deben participar en el proceso de aportación de fondos? ¿A quienes interesa establecer intercambios duraderos basados en mejora de los socios comerciales? ¿En qué medida y qué países están políticamente interesados en la creación de instituciones supranacionales euroamericanas?

Si asumimos como criterio provisional la posición europea de que el máximo nivel de recepción posible es el 4% del PIB de cada país, posición meramente teórica, puesto que jamás se ha llegado a recibir tales cantidades en ningún Estado miembro, obtendríamos el referente óptimo del horizonte de la cohesión en las regiones de América. En función de las geometrías posibles y de la entidad supranacional resultante deslindaríamos una cifra presupuestaria, basada no tanto en las necesidades ingentes de inversión, promoción y modernización, sino en virtud de la capacidad de asimilación eficiente de las inversiones. Esta cifra en el Mercosur de hoy está reflejada, en virtud de su PIB correspondiente, en 40.533 millones de dólares anuales, correspondiente al 4%. Nuestra propuesta sería alcanzar un acuerdo para comenzar con el 1%, es decir, 10.133 anuales.

La incorporación de nuevos países latinoamericanos aportaría referentes proporcionales que situarían la dimensión de la cohesión en términos operativos de análisis. Si tenemos en cuenta que la cohesión europea prácticamente nunca ha superado el 1% del PIB en presupuesto ejecutado, tendríamos un factor comparativo complementario bastante realista. Es cierto que las necesidades regionales de la Unión Europea y las de América Latina son muy asimétricas, pero en estos momentos el análisis del modelo tiene prioridad sobre la velocidad del recorrido. El 1% del PIB de América Latina y Caribe supondría 22.154 millones de dólares anuales, y con este suelo debería iniciarse el proceso.

¿Qué papel pueden jugar EE UU, Canadá y la Unión Europea? Posiblemente la respuesta comience por saber qué papel quieren jugar en el desarrollo, el intercambio y el proyecto americano. Si desean jugar un papel secundario en las relaciones de futuro, es lógico que su incorporación al proyecto sea escasa y que las reclamaciones hacia ellos no deban proporcionar grandes esperanzas. Si, por el contrario, consideran que la nueva realidad les afecta, interesa, hasta el punto de incorporarse a un proyecto común, matizado por todas las cláusulas de cautela que se desee, su incorporación debe incorporar exigencias, aportación presupuestaria y beneficio comercial y político.

La situación de madurez y experiencia de la UE, que en estos momentos se desembaraza de regiones españolas, portuguesas, italianas, francesas, alemanas, ingle-

sas, por haber conseguido ya los objetivos propuestos, y que asume casi en su totalidad los doce nuevos estados de la ampliación en las políticas de cohesión, debería involucrarse de forma decidida por los múltiples lazos culturales, económicos y políticos que se comparten con América.

La inminente finalización de la actual administración política federal americana y los cambios presumibles pueden abrir oportunidades para tejer una nueva relación de compromiso real con los proyectos y el futuro americano, sin el cual las dificultades serán crecientes.

Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea tienen cara de contribuyentes netos a un posible modelo cohesivo americano. La experiencia europea manifiesta que los grandes beneficiados globales de la Unión son los contribuyentes netos comunitarios. No estamos diseñando política de cooperación y desarrollo, complementariamente necesaria, sino de intercambio comercial

1.3 La cohesión euroamericana

¿Es posible la cohesión en contextos diferentes al europeo? ¿Quiénes serían los socios? ¿Qué presupuestos de referencia debería tener para ser creíble y operativa?

Sin minusvalorar la importancia de las características apuntadas, que deben ser contributivas de la política de cohesión (coherencia en la elección de las zonas y las estadísticas que la obetiven; programación nacional y supranacional; base jurídica máxima; capacidad ejecutiva supranacional para su aplicación; directrices política y científicamente defendidas; capacidad administrativa de negociación, seguimiento y control), todas las miradas e interrogantes se dirigen a las necesidades de aporte presupuestario de los Estados y regiones más desarrollados hacia los más desfavorecidos.

Un cierto escepticismo, por no decir un completo descrédito, está instalado, en el consciente colectivo, ante el importante número de iniciativas de transferencia de experiencias que han funcionado en otros contextos, pero no en el latinoamericano. Bienintencionadas siempre, han adolecido de insuficiencia económica, evaluación inadecuada de la asimetría institucional etc. Por ello conviene, con la máxima humildad y cautela, diseñar algunas geometrías posibles de cohesión supranacional en el contexto euroamericano.

Al exponer los distintos ámbitos de materialización de una política de cohesión económica, social y territorial, extraemos de la experiencia europea una norma que, redactada a la defensiva ante la ampliación de 12 nuevos Estados del Este europeo, fue luego barnizada de apariencia científica: ningún país puede recibir más del 4% de su PIB en ayudas provenientes de la cohesión. Este porcentaje venía marcado por el conocimiento de los bajos PIB de los países candidatos.

Tenemos, pues, una cifra referente, burocrática si se quiere, pero operativa, porque convierte en políticamente practicable un área de actuación, la política regional de cohesión, que de otra manera se mantendría cerrada. Podríamos hacernos la pregunta metafísica de ¿qué presupuesto se necesita para superar la desigualdad competitiva latinoamericana (autovías, vías férreas, investigación, energía, formación, interconexión de los países...)? Posiblemente la respuesta llevaría a un gran desánimo. Acotar, pues, las obligaciones presupuestarias asumibles es una solución positiva: permite comenzar el proceso inaplazable del intercambio con igualdad competitiva, el proceso de la cohesión.

**Tabla 1. PIB total a precios constantes de mercado
(millones de dólares a precios constantes de 2000)**

	2000	2002	2003	2004	2005
América Latina y Caribe	1.972.014,80	1.962.251,40	2.001.018,60	2.119.739,90	2.215.472,10
América Latina	1.944.863,00	1.933.689,90	1.970.790,20	2.088.358,20	2.182.645,80
Caribe	27.151,80	28.561,50	30.228,40	31.381,00	32.926,30

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Tabla 2. Propuesta de cohesión euroamericana

	PIB total en millones de dólares	% de PIB en intervención estructural anual			
		1%	2%	3%	4%
América Latina y Caribe	2.215.472,10	22.154,72	44.309,44	66.464,16	88.618,88
América Latina	2.182.645,80	21.826,46	43.652,92	65.479,37	87.305,83
Caribe	32.963,30	329,63	659,27	988,90	1.318,53

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

El PIB latinoamericano es comparativamente bajo aunque en fuerte crecimiento en algunos países. El 4% del PIB global por país es el escenario de máximos, o, en expresión sibilina de la Comisión Europea, el máximo de asimilación eficaz y eficiente por parte de los países receptores (Tabla 1).

En contadas ocasiones un país europeo ha recibido más del 1% de su PIB en política regional, es decir, en cohesión. Conviene tener referencias del PIB de Latinoamérica (Tabla 2).

Conviene tener la referencia del PIB de EE UU, Canadá y la UE para comprender que la propuesta del 1% es viable, aunque difícil, y negociable.

Con estos datos de las economías americana y europea es posible generar una política de cohesión: ¿en Mercosur?, ¿latinoamericana?, ¿americana?, ¿euroamericana?

Los datos de Mercosur son nítidos. Sus necesidades son amplias y fáciles de inventariar, pero el suministro presupuestario para esa política de cohesión es más problemático. Los intercambios comerciales, dada la demanda interna de Mercosur, son limitados. En la UE los países de la cohesión alcanzan un nivel del 80% de su comercio en el propio ámbito de la Unión. No obstante, es una tarea inaplazable, si no se quiere que la cohesión entre las regiones y los países que componen Mercosur inicie un proceso de deterioro. Cuenta con incipiente supranacionalidad y contextos democráticos estables.

Latinoamérica: es un ámbito plenamente necesitado de cohesión económica social y territorial. Sus necesidades en el camino hacia la igualdad competitiva son tan asimétricas como ingentes. No se posee un marco supranacional y ni siquiera un cierto consenso político de integración en la actualidad. Las disponibilidades, en estas circunstancias, para introducir políticas de cohesión supranacional son

**Tabla 3. PIB total a precios constantes de mercado
(millones de dólares a precios constantes de 2000)**

Mercosur	2000	2002	2003	2004	2005
Argentina	284.345,90	242.197,40	263.599,60	287.401,70	313.783,00
Brasil	601.732,70	621.381,40	624.736,40	655.348,50	670.421,50
Paraguay	7.095,30	7.238,20	7.516,10	7.826,90	8.057,20
Uruguay	20.085,50	17.264,80	17.640,30	21.019,90	21.019,90

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

difíciles, por no decir inexistentes. Un requisito inequívoco de la política de cohesión es el control democrático y, por tanto, la inexcusable libertad y derechos fundamentales.

América: la realidad de los intercambios comerciales de Estados Unidos con muchos países latinoamericanos, el TLC y los acuerdos bilaterales especiales, marcan posibilidades objetivas para acuerdos con cohesión. Si no se plasman es por la actitud tradicional estadounidense de evitar superar la zona de libre comercio. Operar con un proyecto integrado acarrea compromisos y responsabilidad en materia de cohesión, pero a corto, medio y largo plazo genera beneficios, como ha quedado demostrado en la experiencia europea. La incorporación del norte de América cambia, si no todas, algunas variables sobre balanzas de pago, nivel de intercambios comerciales y capacidad presupuestaria. Falta la estructura supranacional, evitando cualquier mimetismo con la situación europea.

Cohesión euroamericana: las potencialidades, desde el prisma de los intercambios comerciales, y los auténticos lazos históricos y actuales, culturales, políticos, económicos de América y Europa dibujan un panorama muy atractivo, aunque no fácil de implementar, para la creación de un gran área de cohesión euroamericana, adecuada a las necesidades y a los intercambios comerciales. Posiblemente no exista en ningún otro ámbito geográfico la posibilidad, beneficiosa para todas las partes, de constituir organismos supranacionales que encuadren la colaboración y el intercambio comercial dentro del paradigma de la cohesión.

Es preciso tener en consideración que una parte sustancial de la política de cohesión es su carácter integral. Si las ayudas regionales se neutralizan con las políticas de competencia mediante el *dumping* empresarial, con políticas agrarias proteccionistas estatales, con políticas de investigación no transferibles, estaríamos eliminando los efectos que pretendemos en las políticas de cohesión. Ello no afecta a la competitividad de las empresas, sino a las inversiones de los Estados.

Las muchas posibilidades de transferencias en todas las direcciones, practicables entre América y Europa, convierten a la cohesión en algo infinitamente mayor que en una compensación por desarme arancelario. Es todo un proyecto que necesita tiempo y negociación, pero que puede comenzar por una política cohesiva que establecerá bases de confianza y de proyecto común necesarias para acuerdos más profundos.

1.4 Factores favorables

Las circunstancias actuales, unas analizables, otras más difíciles de presentar, ofrecen un panorama más practicable que el que haya existido nunca:

- Hastío de transferencias de políticas miméticas que no contaban ni con base analítica suficiente ni con fundamento presupuestario.
- Madurez de la experiencia europea sobre cohesión, que sirve como banco de pruebas y realidad visualizable de la evolución de los países y regiones que tenían y tienen atraso estructural.
- Evolución muy positiva institucional, económica, comercial de América Latina, susceptible de ser golpeada por la globalización rampante o favorecida por una globalización que incorpore la cohesión.
- Evolución previsible en la Administración estadounidense, con nuevos interlocutores, susceptibles de comprender mejor que el mercado a palo seco no es la inversión más inteligente y de futuro para Norteamérica y Europa en relación con Latinoamérica.

1.5 Conclusión

Por todo ello, consideramos que debe explorarse con urgencia la posibilidad de un consenso euroamericano que propicie la cohesión económica social y territorial, partiendo de un documento de base alcanzado en Buenos Aires.

2. La referencia europea

2.1 Introducción

Siguiendo la definición elaborada por el profesor McDougal en el estudio por él coordinado del *National Institute of Economic and Social Research*, cohesión es el grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre regiones y grupos sociales en la Unión son política y socialmente tolerables.

La filosofía de la cohesión consiste en proponer a los Estados miembros un espacio supranacional integrado, una base estructuralmente igualitaria de competitividad, conseguida mediante reformas económicas que permitan e impliquen evaluar su situación y medir su desarrollo mediante variables objetivas.

La concepción descrita de la cohesión ha perdurado y ha sido perfeccionada en su aplicación durante las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea. Hoy la integración europea cuenta con veintisiete Estados miembros, de los cuales doce padecen notables brechas y disparidades de renta y de desarrollo. Por ese motivo constituyen el objeto de intervención preferente de los Fondos Europeos, lo que hace que la UE se diferencie de otros procesos de integración supranacionales en la actual era de la globalización.

La cohesión económica, social y territorial rompe con las versiones más lentas de las zonas supranacionales de libre cambio. Sin embargo, cohesión no es política social, ni política de empleo, aunque indudablemente la aplicación de los Fondos Europeos tiene efectos geoméricamente multiplicadores sobre ambos.

El excesivo énfasis en describir como solidaridad la política de cohesión desvía el objetivo básico de la misma, que es el equilibrio justo de la competitividad ante la desaparición de las fronteras nacionales que acarrea el mercado único. En la Unión Europea la creación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, así como los sucesivos aumentos presupuestarios para los mismos se justificaron como una justicia distributiva de cargas y beneficios y como requisito necesario para cumplir con el objetivo de déficit público exigible a los países que pretendían incorporarse al euro.

España es la evidencia empírica del éxito de la construcción de la cohesión, que se ha traducido en la creación de infraestructuras, capital humano, adaptación y crecimiento del tejido productivo con capacidad competitiva en el Mercado Único, convergencia de renta con los países más avanzados de la UE, superación del atraso estructural regional, inclusión social a través de la distribución territorial del ingreso productivo, etc.

Los nuevos doce Estados miembros del proyecto europeo ven en España un modelo para sus respectivos procesos de construcción de la cohesión, capitalizando la experiencias positivas y superando las disfunciones contrastadas a través del perfeccionamiento de los reglamentos comunitarios.

Los instrumentos financieros de la cohesión, económica, social y territorial compuestos por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, se rigen por unos principios estratégicos de aplicación que garantizan la orientación del gasto al cambio estructural real. Estos principios son la concentración financiera, geográfica y por objetivos de los recursos; la cooperación con los actores regionales y locales, que significa que la acción comunitaria se llevará a cabo mediante estrecha concertación entre la Comisión Europea, el Estado miembro, los representantes regionales y locales y que garantiza que el esfuerzo financiero comunitario posea adicionalidad, es decir, no sustituya al estatal; la programación plurianual de las acciones; la reserva de eficacia, que se traduce en una asignación a los programas eficaces de un 4% suplementario del reparto indicativo de los créditos; pero sobre todo los mecanismos de control comunitarios, que posibilitan la suspensión de la transferencia de Fondos a aquellos Estados miembros que incumplan sus compromisos o el acervo comunitario que regula la cohesión.

Con la cohesión todos ganan y nadie está en condiciones de verter discursos lacrimógenos o irracionales sobre sus costes. Alemania, ejemplo de contribuyente neto desde el prisma minúsculo del presupuesto europeo, es, precisamente, la máxima

beneficiaria de las progresivas oleadas de ampliación europea. Ninguna tesis contraria aguantaría el análisis de su balanza exterior tomando en consideración el 100% del PIB europeo y los intercambios.

La cohesión permite a los Estados y regiones con atraso estructural adaptarse a la dureza de un mercado interior con liberalización de productos, empresas, trabajadores y capitales. La competencia se deja sentir en la estructura empresarial e industrial de los países y regiones con menor nivel de productividad, obligados a reestructuraciones drásticas y quiebras cada día menos protegidos por su carácter de perifericidad.

El resultado es la generación de la posibilidad objetiva en los Estados, regiones y colectivos sociales sometidos a dificultad estructural de competir con éxito en el mercado integrado supranacional, construyendo a la vez inclusión social.

El concepto y filosofía de la cohesión puede ser adaptado y aplicado a cualquier espacio supranacional integrado. Sin embargo, se debe considerar que la extrapolación mimética de las fórmulas de crecimiento económico y desarrollo social europeas y estadounidense a América Latina han fracasado sucesivamente.

Mercosur no es comparable a la UE, ni en su evolución, ni en sus principales características: dimensión territorial y demográfica de sus Estados miembros y asociados; disparidades entre Estados y entre regiones y colectivos sociales de un mismo Estado; desarrollo institucional, competencial y administrativo supranacional; políticas fiscales nacionales, control del compromiso político efectivo en el cumplimiento de los compromisos contraídos.

Los Estados miembros de Mercosur aspiran al desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible y a la equidad social. Mercosur puede ser un modelo indicativo para toda América Latina de que la cohesión económica, social y territorial es la principal garantía del funcionamiento y expansión de un mercado supranacional integrado; del ejercicio efectivo de la vertiente material de los derechos humanos; y de la seguridad jurídica para los inversores y contribuyentes netos.

Los argumentos históricos, económicos y políticos que abogan en favor de la cohesión en Mercosur y en el resto de América Latina son hartamente convincentes. Podemos afirmar que la cohesión es un derecho que jamás puede considerarse como un privilegio otorgado por los países avanzados del escenario global.

La celebre frase de M. Gorbachov a E. Honecker en 1989 “A quien llega tarde, la vida le castiga”, puede ser aplicada a América Latina. Los procesos de liberalización, pri-

vatización y apertura comercial y financiera que han acompañado a la estabilización macroeconómica y han puesto fin al modelo de sustitución de importaciones han tenido resultados ambiguos y no han generado cohesión.

Los citados procesos tampoco han contribuido a una mayor participación de ALC en el comercio mundial, ya que la citada participación se ha reducido desde un 12% en la década de los cincuenta hasta un 6 % en la década de los setenta y un 3% en la actualidad.

Las reformas de los años noventa no han servido, y en ocasiones han dificultado, el avance en los indicadores de distribución de la renta, pobreza y cohesión. En este sentido, se debe destacar que la CEPAL ha advertido el riesgo de que ALC no pueda alcanzar los Objetivos de Desarrollo de la Cumbre del Milenio para 2015.

En los países de América Latina se crearon democracias estables. El mérito de ese logro hay que atribuirlo ante todo a los propios ciudadanos de esos países. La estabilidad política de esta parte del planeta está enraizada en valores universales. Sin embargo, la ausencia de cohesión económica, social y territorial constituye un factor de riesgo importante para la estabilidad política, la democracia pluralista, la paz social, la generación de confianza necesaria que atraiga a los inversores extranjeros y evite la fuga de capitales endógenos y exógenos.

No hay duda de que la creación de un escenario político de estabilidad es una condición previa necesaria para que haya una paz duradera y una coexistencia pacífica entre vecinos, así como una economía sólida. Por estos motivos, hay que señalar que la cohesión no puede ser medida exclusivamente en términos financieros; por el contrario, deberían medirse en una unidad de valor aparentemente intangible, pero fundamental, que podemos definir como una auténtica revolución silenciosa del progreso supranacional. La estabilización macroeconómica y algunas políticas del Consenso de Washington son necesarias, pero no suficientes para el logro de la cohesión.

La UE y los Estados Unidos deben contribuir a la generación de la oportunidad objetiva para que Mercosur y ALC impulsen sus perspectivas de competencia efectiva tanto en su ámbito nacional y supranacional como en el escenario mundial. Esta oportunidad puede venir dada, entre otras variables, por la construcción de la cohesión económica, social y territorial. En este sentido, debemos señalar que cuando Delors afirma que “la cohesión es el pedestal del Mercado Interior”, se está refiriendo a que la integración supranacional debe romper con las versiones más lentas de una zona de libre cambio, generando un espacio supranacional integrado social y económica-

mente que garantiza la igualdad competitiva y pone medios económicos importantes para conseguirla.

Los principios de la cohesión de la Unión Europea pueden inspirar la construcción de un modelo de cohesión diseñado conforme a la realidad de ALC. El laboratorio demostrativo de un desafío del tal calibre puede ser Mercosur, con el apoyo financiero de los organismos internacionales, la Unión Europea y los Estados Unidos.

2.2 La construcción de la cohesión en la UE

A) El embrión de la cohesión

El Tratado de Roma

El Tratado de Roma no contempló la creación de una política regional comunitaria, aunque aludió al problema de las disparidades regionales.

El Informe de la Comisión concluyó afirmando que el desequilibrio de rentas era un obstáculo al propio mercado común y que limitaba las posibilidades de expansión de las economías más desarrolladas de la Comunidad.

Creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

El Reglamento 724/75 reguló el FEDER, un instrumento que tenía como propósito la reducción de los desequilibrios regionales, mediante la intervención en el desarrollo, las reconversiones industriales y el ajuste estructural en áreas deprimidas.

El FEDER de 1975 se caracterizó como un instrumento subsidiario de la política regional de cada Estado miembro, limitado en recursos e insuficiente para conseguir los fines que determinaron su origen.

La reforma del FEDER de 1979

La reforma del FEDER de 1979 introdujo cambios como definición de objetivos generales y realización de programas específicos comunitarios, mediante una sección fuera de cuota y equivalente al 5% de los recursos totales. Si bien el componente comunitario seguía ganando terreno, el fondo continuaba siendo un

instrumento de apoyo a las políticas desplegadas por los Estados miembros, y el principio de adicionalidad era incumplido sistemáticamente por los Estados miembros.

La Reforma del FEDER de 1984

La reforma, encarnada en el Reglamento 1787/84, introdujo los siguientes cambios: sustitución de la sección fuera de cuota por un nuevo sistema de bandas, mediante el cual al Estado miembro se le asignaba un máximo y un mínimo en lugar de una cuota fija; aumento del margen de discrecionalidad de la Comisión en la evaluación de proyectos, que en términos porcentuales se traducía en un 11% de los recursos totales; las peticiones no podían referirse a proyectos aislados, sino a conjunto de medidas programáticas coherentes integradas en bloques; y la ejecución se caracterizó como plurianual.

La reforma de 1984 se encuadró en un escenario determinado por la inminente adhesión de España y Portugal, que produciría una transformación importante de la estructura socioeconómica de la Comunidad, generando una profundización de las disparidades entre Estados y entre regiones.

B) El rango constitucional y presupuestario de la cohesión

EL Acta Única Europea y la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988: Mercado Interior y cohesión

El Acta Única Europea generó el nacimiento real y pleno de la política regional comunitaria, debido a que la incorporó a sus artículos (concretamente del artículo 130 A al artículo 130 E). A partir de estos preceptos, la Comunidad debe orientar todas sus acciones a reforzar su cohesión económica y social. La cohesión pasa a convertirse en un principio vertebrador de la acción comunitaria.

El discurso de J. Delors ante el Parlamento Europeo de 1987 respalda esta afirmación: “... hay que dejar de considerar a los instrumentos comunitarios como meros elementos de compensación financiera. Están llamados a desempeñar, junto a las políticas nacionales y regionales y en armonía con ellas, un importante papel para la convergencia de las economías”.

La reforma estableció una delimitación de zonas elegibles por objetivos y estableció los siguientes principios: concentración, cooperación, programación y adicionalidad.

El Tratado de la Unión Europea y la Reforma de Edimburgo: Unión Económica y Monetaria y cohesión

El artículo 2 (principios de la CE) es un precepto que contiene el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria en un marco cohesivo.

El Título XIV (T.N., Título XVII, políticas de la Comunidad) perfiló desde el punto de vista normativo el concepto de cohesión y su alcance, en sus artículos 130 A y 130 B (actuales artículos 158 y 159). Mientras que el artículo 130 A estableció que la acción de la Comunidad no puede desviarse del objetivo de la cohesión, el artículo 130 B señaló como principales medios para conseguirlo la política económica de los Estados miembros, las políticas sectoriales y acciones de la Comunidad, el mercado interior y los Fondos Estructurales. Esto revela con absoluta claridad que el objetivo de la cohesión no es un asunto exclusivo de la política regional comunitaria.

El Tratado estableció que cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ello. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

La Reforma de Edimburgo vuelve a duplicar los recursos materiales de la cohesión

El foco de atención principal del Consejo de Edimburgo fue el Paquete Delors II, destinado a la concreción de las perspectivas financieras para el período 1993-1999. El resultado de este proceso político, con un especial protagonismo del presidente de la Comisión, J. Delors, y del presidente del Gobierno español, Felipe González, se puede sintetizar en: fijación presupuestaria de la Comunidad en el 1,27% del PIB comunitario en 1999; duplicación de los recursos destinados a los Fondos Estructurales; la reforma de la PAC; concreción material del Fondo de Cohesión; establecimiento de una revisión del sistema de participación en los ingresos y gastos de la Comunidad, teniendo en cuenta la capacidad contributiva de los Estados miembros; y mantenimiento del cheque británico.

La cohesión aprueba su primer examen: Primer Informe Trienal

El antiguo Título XIV, en su artículo 130 B (T. N., Título XVII, artículo 159) del TCE, estableció que, cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento

Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre los avances realizados en materia de cohesión. El 9 de diciembre de 1996, la Comisión Europea transmitió al Parlamento Europeo el Primer Informe Trienal sobre la cohesión económica y social. A su vez, el 21 de octubre de 1997, en el seno de la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo, el eurodiputado Juan de Dios Izquierdo presentó el Informe que abordaba el análisis del documento de la Comisión y profundizaba sobre la cuestión.

De la descripción y del análisis de contenido cruzado sobre los informes de la Comisión y del Parlamento Europeo se puede extraer que las disparidades entre Estados miembros disminuyeron considerablemente, mientras que las disparidades entre regiones apenas se corrigieron.

La renta *per capita* de las 25 regiones más desarrolladas era tres veces superior a la renta *per capita* de las 25 regiones menos desarrolladas, y la tasa de desempleo de estas últimas era cuatro veces superior a las primeras.

El mantenimiento de la cohesión en una UE-15 en proceso de ampliación recomendó la consolidación material de sus instrumentos financieros, especialmente, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, y una perfección normativa que incidiese en una traducción más eficaz de los mismos. A estos efectos se consideró adecuada una simplificación de la relación fondos-objetivos, el mantenimiento del principio de adicionalidad; la profundización de los principios de cooperación y concentración; una ejecución responsable de las políticas estructurales, con mayores controles de los parlamentos nacionales y regionales; y un mayor poder sancionador de la Comisión.

El Tratado de Ámsterdam y la Agenda 2000

El Tratado de Ámsterdam no incluyó modificaciones referentes a los aspectos normativos de la cohesión económica y social.

El Tratado de Ámsterdam significó el inicio de las negociaciones para la ampliación e implicó la posterior consideración de nuevas y profundas necesidades en materia de cohesión de los países candidatos, profundos desequilibrios nuevos que se sumaban a las disparidades existentes en la UE-15, que debían ser abordados por la Cumbre de Berlín de 1999.

La Agenda 2000 no establecía la imperativa concordancia entre los medios y el objetivo de la ampliación. Esta afirmación tan rotunda está avalada por diversos Informes que establecieron análisis previos a la Cumbre de Berlín.

El II Informe de la cohesión: la reducción de las disparidades en la UE-27 compromete a dos generaciones

• Disparidades en la UE-15

En España, Portugal y Grecia, la renta media por habitante se situaba en el 79% de la media comunitaria en 1999, un dato, sin duda, alentador, si tenemos en cuenta que en 1988 el indicador señalaba el 68% de la media comunitaria.

El escenario regional de la UE-15 era diferente. Los ingresos medios por habitante del 10% de la población ubicada en las regiones más desarrolladas eran 2,6 veces más elevados que los del 10% de la población que vivía en las regiones más atrasadas estructuralmente. El dato indica, en parte, que las disparidades regionales se perpetuaban debido a una tendencia de las divergencias dentro de los Estados miembros.

• Disparidades en la UE-27

Tras la ampliación se duplicaban las divergencias de renta entre países y entre regiones. Un tercio de la población se situaba en una renta *per cápita* inferior al 90% de la media comunitaria. En la UE-15, una sexta parte de la población vivía en ese nivel de ingresos.

En el escenario regional esta problemática se agravaba de un modo importante, debido a que el 10% de la población residente en las regiones atrasadas de la UE-27 tiene una renta *per capita* de tan sólo el 31% de la media comunitaria. En la UE-15, el 10% de la población que vive en regiones menos desarrolladas ostenta una renta *per capita* que alcanza el 61% de la media comunitaria.

• Reducción de disparidades de renta en la UE-27

Según los datos de la propia Comisión Europea, para que desaparezcan las disparidades regionales en la UE-15 todavía hará falta transcurrir el período de una nueva generación. En la UE-27, la reducción de las disparidades regionales implicará el compromiso de dos generaciones.

• La hoja de ruta de los nuevos Estados miembros hacia la cohesión

Los nuevos Estados miembros desplegaron una tendencia sólida hacia el cumplimiento de los criterios fijados por el Consejo en la Cumbre de Copenhague de junio de 1993. Ésta es la principal conclusión que podemos extraer del documento

titulado Hacia una Unión Europea Ampliada, Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión [Bruselas, 9-10-2002. COM (2002) 700 final] y de los informes de monitoreo realizados por la Comisión hasta el momento de las adhesiones (Comprehensive Monitoring Report of the European Commission on the state of preparedness for EU Membership).

La Comisión consideró cumplidos los criterios políticos. En relación con los criterios económicos y del acervo, el ejecutivo comunitario valoró como satisfactorios los avances conseguidos, así como, también, las trayectorias de cumplimiento de sus compromisos y la labor preparatoria en desarrollo y prevista.

Sin embargo, la adaptación de las capacidades administrativas para la aplicación efectiva del acervo y la correcta gestión y control de las políticas sectoriales de la Unión requerirán en algunos países, y en ámbitos determinados, un mayor tiempo de ajuste, adaptación y desarrollo que excedería al 1 de mayo de 2004, fecha correspondiente al nacimiento de la Europa de los Veinticinco. Rumanía y Bulgaria se convirtieron en Estados miembros en 2007, dando lugar al nacimiento de la UE-27. La disposición de capacidades administrativas adecuadas constituye un requisito ineludible para la construcción de la cohesión.

- **El Proyecto de Constitución Europea y la nueva reforma del Tratado garantizan la cohesión**

La cohesión económica y social continuaba siendo en el Proyecto de Constitución un objetivo al cual están obligados a contribuir las instituciones comunitarias, las instituciones estatales y las políticas respectivas.

Finalmente, el proyecto constitucional europeo fue sustituido por una reforma del Tratado. El 23 de julio de 2007, la Conferencia Intergubernamental (CIG), bajo la presidencia de Portugal, abordó la reforma del Tratado que culminará el próximo 18 de octubre. La Unión Europea no tendrá una Constitución, pero tendrá un nuevo tratado heredero del proyecto de Carta Magna, de toda la carga normativa favorable a la cohesión.

- **El III Informe de la cohesión: desarrollo a largo plazo en la UE-27**

En el período 2000-2006, los diez nuevos Estados, Bulgaria y Rumanía tuvieron destinados unos 3.000 millones de euros al año de ISPA (dirigidos al transporte y al medio ambiente), de SAPARD (agricultura y desarrollo rural) y de PHARE (cohesión y desarrollo de las capacidades administrativas e institucionales).

Tabla 4. Créditos de compromiso. Fondos Estructurales para los nuevos Estados miembros UE 2004-2006

Total (millones de euros a precios de 1999)										
CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK	Total
101	2.328	618	2.847	1.366	1.036	79	11.369	405	1.560	21.709

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

La Comisión Europea desarrolló un enfoque estratégico centrado en un número reducido de prioridades y los diez nuevos Estados miembros debieron poner sus respectivas políticas estatales y regionales en línea con el citado enfoque, que podemos definir como:

- Identificar en cada región de las deficiencias estructurales que producen los efectos más perjudiciales en la competitividad y en el potencial de crecimiento, y dar prioridad a su resolución.
- Formular una estrategia de desarrollo a largo plazo para cada región acorde con sus puntos fuertes y débiles comparativos. La estrategia debe reconocer que todas las necesidades no pueden satisfacerse simultáneamente y debe ordenar los proyectos de inversión en función de la interacción con la vía del crecimiento a largo plazo.
- Garantizar que las inversiones se encuadren en un enfoque de sostenibilidad medioambiental del crecimiento.
- Evitar una concentración excesiva de la inversión en los actuales polos de crecimiento, en los que los efectos de la actividad económica podrían ser mayores a corto plazo, pero a costa de un desarrollo equilibrado a largo plazo.
- Desarrollar la capacidad administrativa para diseñar, aplicar y gestionar programas de desarrollo a escala regional.

Se puede afirmar que las reformas de la política de cohesión propuestas por la Comisión Europea para el período 2007-2013 tienen un perfil estratégico y normativo de intervención que maximiza los recursos.

**Tabla 5. Tasa de cobertura de población
de los Fondos Estructurales 1993-2006. Porcentaje de población UE**

Regiones	1993	1999	2006
Objetivo 1	21,7%	24,6%	22,2%
Objetivo 2	16,8%	16,4%	18,2%
Objetivo 5B	5,0%	8,8%	0,9%
Total	43,5%	49,8%	41,3%

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

2.3 Diferencias entre la UE, Mercosur y otros procesos de integración: la Unión Europea gobierna con cohesión la globalización

Los procesos de integración transnacionales o supranacionales, como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (TLC), el Mercosur, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico (OCEAP) y la futura Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), esta última en estado embrionario, representan a los principales actores económicos e ideológicos de la globalización.

En esta reflexión se ha intentado demostrar que la Unión Europea es estructural e ideológicamente diferenciada con respecto a otros procesos de integración supranacionales, debido a su paradigma de cohesión económica, social y territorial. En esta diferenciación se deben incluir muchos otros aspectos, como, por ejemplo:

- La delegación de parcelas de soberanía a favor de la Unión Europea.
- La supeditación de algunas políticas nacionales a la UE.
- El tejido institucional de la UE.
- Las capacidades administrativas de las instituciones de la UE.
- El compromiso mayoritario de la clase política y de las sociedades europeas con el Mercado Único, el euro y la cohesión económica, social y territorial.

Antes de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos sentó las bases para extrapolar internacionalmente su modelo económico y político, a través de la ONU, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD).

Los fracasos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), surgida en 1960, de la Asociación del Sudeste de Asia (ASA) de 1961 y de MAPHILINDO de 1963, fueron los antecedentes frustrados de los actuales Mercosur, TLC, ALCA, ASEAN y APEC, y la demostración empírica de que el modelo de integración propugnado por los Estados Unidos no es viable, debido principalmente a su inercia unidireccional en el desarrollo del libre mercado y por la exclusión de mecanismos tendientes a materializar el principio de cohesión, económica, social y territorial que la Unión Europea ha consolidado a lo largo de su medio siglo de existencia.

Las limitaciones del propio modelo radican en que no aspira a superar el estadio de las uniones aduaneras. Las problemáticas estructurales internas de desarrollo de los Estados miembros son otro factor de inviabilidad.

El TLC, suscrito por Canadá, Estados Unidos y México es demostrativo en este sentido. Las empresas norteamericanas instaladas en territorio mexicano producen en condiciones de *dumping* social, generando una división del trabajo en toda la región tendente a la perpetuación de las desigualdades sociales, bajo la excusa de que antes de la constitución del TLC en 1992, el sistema productivo autárquico mexicano ni siquiera generaba puestos de trabajo en condiciones de infracontratación como en la actualidad.

Por el contrario, el proceso de construcción europea, previamente apuntalado por el Plan Marshall y el BIRD, y posteriormente surgido a partir de la concepción funcionalista, que dio paso a una integración sectorial a través de la CECA, CEE y CEEA, concibió el proceso de unificación económica y monetaria dentro de un contexto de cohesión económica, social y territorial. El conjunto de culturas políticas de la UE y la experiencia histórica acumulada, especialmente en el siglo anterior, nos hace inferir que difícilmente las sociedades europeas puedan aceptar que el proceso de construcción europea se homologue a otros como el TLC, la futura ALCA, ASEAN o Mercosur, donde el mercado supranacional se consagra sin mecanismos de cohesión, lo que impide su normal funcionamiento incluso desde la óptica del cumplimiento de los intercambios comerciales.

Desde el punto de vista normativo, los tratados constitutivos de Mercosur, TLC, ASEAN, APEC y la Declaración de Québec de la futura ALCA no contemplan la

necesidad de que los procesos de integración económica supranacionales deban desarrollarse conforme al principio cohesivo u otro concepto asimilable, como en el caso de la Unión Europea.

Todo parece indicar que TLC y ALCA fueron concebidos sin mecanismos de cohesión que garanticen unos niveles de desigualdad social tolerables. Mercosur tiene la consideración de reservar una partida presupuestaria que por su monto no pasa de ser testimonial en estos momentos.

Las diferencias entre la UE y el resto de los procesos de integración transnacionales son abismales, hasta tal punto, que el proceso de construcción comunitaria compromete a todas las políticas sin excepción en el cumplimiento del objetivo de la cohesión económica y social. Según se desprende del Tratado de la Unión, a la luz del artículo 159 del Título XVII, el objetivo cohesivo debe pasar una evaluación trienal de las instituciones europeas, con la posibilidad de adopción de medidas extraordinarias en caso de riesgos.

Desde el punto de vista institucional, las diferencias entre la UE y el resto de actores regionales son notorias. La estructura institucional comunitaria evoluciona hacia la supranacionalización a través de instituciones propias como el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, que asumen parcelas de soberanía de los Estados miembros. Las cooperaciones reforzadas entre Estados en ámbitos específicos son una vía pragmática a la delegación de parcelas de soberanía.

El resto de las organizaciones internacionales no escapan de los límites impuestos por un modelo estrictamente estatocéntrico, donde sus instituciones se limitan a secretarías de coordinación o consejos de representantes de los Estados partes, órganos donde las soberanías nacionales respectivas están presentes de un modo inalterado por el proyecto común. Este ejercicio anacrónico de las soberanías nacionales es antagónico a cualquier intento de ampliación o profundización de los procesos de integración transnacionales, incluso en la vertiente económica. Sólo basta recordar que las consecuencias de la crisis del real brasileño estuvieron a punto de acabar con Mercosur.

2.4 Factores de orden interno que impiden la cohesión en Mercosur y ALC

La problemática de las desigualdades económicas y sociales a escala mundial no tiene su origen en la globalización y en los procesos de integración. Los citados procesos pueden contribuir a la modernización económica y tecnológica, aun a

costa de la perpetuación de las desigualdades en los países afectados. Nadie puede afirmar que los países en vías de desarrollo gozaron de niveles de cohesión socioeconómica, antes, durante y después de los períodos colonialistas.

No resulta defendible ni se puede publicitar el sistema productivo autárquico o el sistema económico cubano como alternativas viables y cohesivas. Democracia y mercado son requisitos ineludibles de la cohesión.

El grado de subdesarrollo económico y de polaridad social que sufren Mercosur y ALC obedecen a factores de orden también internos que exigen reformas impostergables en los ámbitos de la lucha contra la corrupción; las estructuras productivas no diversificadas dependientes del sector primario y de la exportaciones; la deuda externa; etc.

La globalización económica enmarcada en procesos de integración regional transnacionales, combinada con las viejas problemáticas estructurales nacionales, sólo puede dar lugar a la globalización del conflicto, con manifestaciones muy diferentes a las conocidas hasta el momento.

La globalización ha llegado para quedarse y debe ser gobernada con la construcción de la cohesión en espacios integrados supranacionales. La globalización y la integración supranacional y sus manifestaciones no pueden ser exclusivamente económicas y financieras, y deben extenderse a otras áreas vitales, como la vertiente material de los derechos fundamentales, el medio ambiente, la igualdad de género, etc.

El gobierno de la globalización implica la imperativa reforma de organizaciones como el FMI, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la sustitución de la práctica del realismo político por enfoques de relaciones internacionales y la cooperación competitiva de desarrollo global liderados por las naciones prósperas.

La Unión Europea ha demostrado, no sin esfuerzos, obstáculos y contradicciones, que la cohesión puede adquirir un cuerpo transnacional, en sus vertientes social, educativa, medioambiental, cultural, sanitaria, etc. El gobierno de la globalización no se puede conseguir con una acción política basada en el antiamericanismo o antieuropeísmo. Sólo la convergencia de las fuerzas progresistas y liberales europeas, de los Estados Unidos y de América Latina puede generar un movimiento en favor del gobierno de la globalización con alguna perspectiva de éxito a largo plazo cuya finalidad es la construcción de la cohesión euroamericana a través de un enfoque funcionalista basado en la cooperación competitiva supranacional.

2.5 Cohesión en Mercosur inspirada en el modelo europeo

Los argumentos históricos, económicos y políticos que abogan en favor de la cohesión en Mercosur y toda ALC son atractivos. Podemos afirmar que la cohesión es un derecho que jamás puede considerarse como un privilegio otorgado por los países avanzados del escenario global.

Las reformas de los años noventa no han servido, y en ocasiones han dificultado, el avance en los indicadores de distribución de la renta, pobreza y cohesión. En este sentido, se debe destacar que la CEPAL ha advertido el riesgo de que ALC no pueda alcanzar los Objetivos de Desarrollo de la Cumbre del Milenio para 2015.

El coste de la no cohesión en Mercosur y el resto de ALC puede ser la inseguridad jurídica y económica para los inversores nacionales y extranjeros, el peligro de descrédito y deslegitimación social de la democracia, la existencia exclusivamente nominal de los derechos humanos en su vertiente material, la autocracia excluyente, etc.

La UE y los Estados Unidos deben contribuir a la generación de la oportunidad objetiva para que ALC impulse sus perspectivas de competencia efectiva en el escenario mundial. Esta oportunidad puede venir dada por la construcción de la cohesión económica, social y territorial. En este sentido, debemos señalar que cuando Delors afirma que “la cohesión es el pedestal del Mercado Interior”, se está refiriendo a que la integración supranacional debe romper con las versiones que no garantizan un proyecto común, sino que sólo suponen yuxtaposición asimétrica de intereses.

La construcción de la cohesión en Mercosur y ALC es una salvaguarda para los intereses estadounidenses y europeos en la región, a la vez que una oportunidad de negocio para sus empresas. La cohesión supone un nivel de interlocución de confianza lograda en los acuerdos previos de prioridades conjuntas, garantías jurídicas y aportación económica no testimonial.

Mercosur y los requisitos para la construcción de la cohesión

Los Estados miembros de Mercosur deben tomar decisiones de preparación de las instituciones estatales y supranacional. Esta labor incluye:

- Desarrollo institucional y administrativo supranacional.
- Desarrollo de cooperación institucional y administrativo reforzado.

- Delegación de competencias en favor de la autoridad supranacional.
- Implantación de un acervo jurídico supranacional que se imponga a los derechos nacionales y se cumpla de modo efectivo.
- Instauración de un organismo estadístico supranacional.
- Defensa efectiva de la competencia en el espacio supranacional integrado.
- Supervisión de la autoridad supranacional de los sistemas financieros.
- Protección de los derechos de propiedad que dé seguridad jurídica a la vez que regule los derechos y deberes de los inversores.
- Generación de un sistema tributario eficiente.
- Mecanismos estatales que aseguren la transparencia, la redición de cuentas y combatan la corrupción.
- Instauración de un método que garantice la construcción de las anteriores capacidades, conforme a un calendario preciso.

Para el logro de los requisitos anteriores que exige la construcción de la cohesión en un proceso de integración supranacional, Mercosur se puede inspirar en la experiencia europea. En junio de 1993, el Consejo Europeo de Copenhague estableció los cimientos del proceso de ampliación al declarar que los países asociados de Europa Central y Oriental que lo deseasen se convertirían en miembros de la Unión Europea.

Tabla 6. Propuesta de cohesión euroamericana (2008-2014)

	% de PIB en intervención estructural en 7 años			
	1%	2%	3%	4%
Mercosur	70.933,24	141.866,48	212.799,72	283.732,82
América Latina y Caribe	155.083,04	310.166,08	465.249,12	620.332,16
América Latina	152.785,22	305.570,44	458.355,66	611.140,81
Caribe	2.307,41	4.614,82	6.922,23	9.229,71

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Los criterios de Copenhague fueron la base estratégica política, normativa y económica al establecer las condiciones de la adhesión. Dichos criterios son los siguientes:

- Criterios políticos: estabilidad de las instituciones que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto a las minorías.
- Criterios económicos: existencia de una economía de mercado en funcionamiento y capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
- Criterio del acervo: capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.

Los avances en el cumplimiento de los criterios se evaluaron por medio de una lista de comprobación normalizada que garantizó que los aspectos examinados fueran los mismos para todos los países y que la actividad de evaluación fuera transparente.

En la redacción de los informes se utilizaron y se compararon numerosas fuentes, empezando por la información facilitada por los propios países, y también muchas otras fuentes, como los informes del Parlamento Europeo, las evaluaciones de otros Estados miembros o la labor de organizaciones internacionales y no gubernamentales.

El examen de los progresos realizados por cada país, de su trayectoria en la aplicación de los compromisos contraídos en las negociaciones y de si los países cumplieron de modo suficiente los criterios de Copenhague, debemos verlo como una evaluación de la tendencia general, al tiempo que sectorizada y continuada, de cada país en el viaje hacia la Unión Europea hasta el momento mismo de la adhesión.

Los nuevos doce estados miembros de la UE son receptores de Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión aplicados a un cambio estructural dirigido a la distribución del ingreso, la convergencia de la renta, la formación de capital humano, la creación de infraestructuras y la plena integración en el Mercado Único cohesivo.

En la actualidad cada Estado miembro de la UE puede ejecutar Fondos Estructurales y de cohesión por un total que puede llegar hasta no más del 4% de los respectivos PIB.

Los criterios de Copenhague constituyeron la base estratégica de la gran ampliación europea de las dimensiones política, institucional, normativa y adminis-

trativa. Todas ellas son requisitos ineludibles para el proceso de construcción de la cohesión en la UE-27.

Los estados miembros de Mercosur cumplen los criterios políticos de democracia; en menor medida y de modo desigual los económicos; y en un grado casi inexistente, los criterios de un acervo propio que le conduzca a los requisitos institucionales y administrativos ineludibles que exige la cohesión.

Anexos

Tabla 7. Perspectivas financieras de la UE. 1988-1992 (millones de euros a precios corrientes)
Total del periodo 1988-1992: 222.326 (millones de euros)

Descripción	1988	1989	1991	1992
1. FEOGA-Garantía	27.500	28.613	33.000	35.039
2. Medidas estructurales	7.790	9.522	14.804	18.109
3. Políticas con dotación plurianual	1.210	1.708	2.466	2.905
4. Otras políticas:	2.103	2.468	5.648	5.936
de los que gastos no obligatorios	1.646	1.864	4.738	5.029
5. Reembolsos y administración, de los que: depreciación de las existencias agrarias	5.700 1.240	5.153 1.449	4.559 1.375	3.893 810
6. Reserva monetaria	1.000	1.000	1.000	1.000
Total por año	45.303	48.464	61.477	66.882

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 8. Perspectivas financieras de la UE. 1993-1999 (millones de euros a precios corrientes)
Total del periodo 1993-1999: 601.428 (millones de euros)

Descripción	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. PAC	36.357	36.465	37.944	40.828	41.805	43.263	45.205
2. Medidas estructurales	22.192	23.176	26.329	29.131	31.477	33.461	39.025
2.1. Fondos Estructurales	20.627	21.323	24.069	26.579	28.620	30.482	35.902
2.2. Fondo de Cohesión	1.565	1.853	2.152	2.444	2.749	2.871	3.118
2.3. Mecanismo financiero del EEE	–	–	108	108	108	108	5
3. Políticas internas	4.109	4.370	5.060	5.337	5.603	6.003	6.386
4. Medidas exteriores	4.120	4.311	4.895	5.264	5.622	6.201	6.870
5. Gastos de administración	3.421	3.634	4.022	4.191	4.352	4.541	4.723
6. Reservas	1.522	1.530	1.146	1.152	1.158	1.176	1.192
6.1. Reserva monetaria	1.000	1.000	500	500	500	500	500
6.2. Reserva para garantías	313	318	323	326	329	338	346
6.3. Reserva para ayuda de emergencia	209	212	323	326	329	338	346
7. Compensaciones	–	–	1.547	701	212	99	–
Total de créditos de compromiso por año	72.021	73.486	80.943	86.604	90.229	94.744	103.401

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 9. Perspectivas financieras de la UE. 2000-2006 (millones de euros a precios corrientes)
Total del periodo 2000-2006: 649.190 (millones de euros)

Descripción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. PAC	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
1.1. PAC (excepto desarrollo rural)	36.620	38.400	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
1.2. Desarrollo rural y medidas de acompañamiento	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. Medidas estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
2.1. Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.850	27.670	27.080	27.080	26.600
2.2. Fondo de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. Políticas internas	5.930	6.040	6.150	6.220	6.370	6.480	6.600
4. Acciones exteriores	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. Administración	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
6. Reservas	900	900	650	400	400	400	400
6.1. Reserva monetaria	500	500	500				
6.2. Reserva para ayuda de urgencia	200	200	200	200	200	200	200
6.3. Reserva para garantía de préstamos	200	200	200	200	200	200	200
7. Ayuda de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
7.1. Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
7.2. Instrumentos estructurales de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
7.3. PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Total de créditos comprometidos por año	92.025	93.475	93.955	93.215	91.735	91.125	90.660

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 10. Perspectivas financieras de la UE. 2007-2013 (millones de euros a precios corrientes)
Total del periodo 2007-2013: 1.025.035 (millones de euros)

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
• Crecimiento sostenible	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
• Competitividad para el crecimiento y el empleo	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
• Cohesión para el crecimiento y el empleo	47.550	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
• Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales	57.180	57.900	58.115	57.580	57.850	57.825	57.805
• Agricultura-gastos relativos al mercado y ayudas directas	43.500	43.673	43.354	43.034	427.714	42.506	42.393
• Ciudadanía, libertad seguridad y justicia	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
• La UE como socio mundial	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
• Administración	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
• Total de créditos comprometidos por año	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450

Las nuevas rúbricas introducen mayor complejidad a la hora de realizar un análisis de la evolución presupuestaria. Debido al cambio de la rúbricas, se equipara crecimiento sostenible con los Fondos Estructurales.

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 11. Gastos estructurales.
UE. Total del periodo de programación 1988-1992: 61.780 millones de euros

Descripción	1988	1989	1990	1991	1992
2. Medidas estructurales	7.790	9.522	11.555	14.804	18.109

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 12. Gastos estructurales.
UE. Total del periodo de programación 1993-1999: 409.582 millones de euros

Descripción	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
2. Medidas estructurales	22.192	23.176	26.329	29.131	31.477	33.461	39.025
2.1. Fondos Estructurales	20.627	21.323	24.069	26.579	28.620	30.482	35.902
2.2. Fondo de Cohesión	1.565	1.853	2.152	2.444	2.749	2.871	3.118
2.3. Mecanismo Fin. EEE	–	–	108	108	108	108	5

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 13. Gastos estructurales.
UE. Total del periodo de programación 2000-2006: 402.620 millones de euros

Descripción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2. Medidas estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
2.1. Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.850	27.670	27.080	27.080	2.660
2.2. Fondo de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 14. Distribución de recursos de la cohesión UE-15 (2000-2006)

	Millones de euros	% Fondos Estructurales
Objetivo 1	135.900	69,7%
Objetivo 2	22.500	11,4%
Objetivo 3	24.050	12,3%
IFOP	1.110	0,6%
Ic. acc. inov., asist. tec.	11.440	6,0%
Total de los Fondos Estructurales	195.000	100,0%
Fondo de Cohesión	18.000	–
Total de recursos estructurales	213.000	–

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 15. Recursos estructurales percibidos por España

	1994-1999	2000-2006	Incremento
Fondos Estructurales Objetivo 1	28.664	38.096	13,9%
Total Fondos Estructurales	37.183	45.045	3,9%
Fondo de Cohesión	8.666	11.160	10,4%
Total de recursos estructurales	45.849	52.205	5,7%

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 16. Dimensión macroeconómica de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión

	España	Portugal	Grecia	Irlanda
PIB %				
1989-1993	0,7%	3,0%	2,6%	2,5%
1994-1999	1,5%	3,3%	3,0%	1,9%
2000-2006	1,3%	2,9%	2,8%	0,6%
FBCF⁽¹⁾ %				
1989-1993	2,9%	12,4%	11,8%	15,0%
1994-1999	6,7%	14,2%	14,6%	9,6%
2000-2006	5,5%	11,4%	12,3%	2,6%

⁽¹⁾ FBCF: Formación Bruta de Capital Fijo.

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 17. Fondos Estructurales en las regiones del Objetivo 1 (2000-2006)

	Millones de euros (UE)	Millones de euros (España)
Infraestructuras	56.169,00	18.363,00
Entorno productivo	45.903,00	10.693,00
Recursos humanos	31.378,00	8.858,00
Otros	2.505,00	182,00
Total	135.955,00	38.096,00

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 18. Distribución de Fondos Estructurales en las regiones del Objetivo 1 (2000-2006)

	%		%
Carreteras-medio ambiente	33,1%	Transporte multimodal	3,9%
Ferrocarriles	29,4%	Aeropuertos	2,4%
Autopistas	16,5%	Vías navegables	2,0%
Transporte urbano	6,1%	Sistemas de transporte inteligente	0,4%
Puertos	6,1%	Total	100,0%

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 19. Efecto palanca de la cohesión europea en el capital físico y humano (modelo Hernin)

	España		Portugal		Grecia		Irlanda	
	Físico	Humano	Físico	Humano	Físico	Humano	Físico	Humano
1993	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	1,2	0,7	3,5	3,8	1,1	1,0	1,1	1,5
1995	2,3	1,4	6,3	7,2	2,7	1,9	2,3	2,9
1996	3,3	2,0	8,8	11	3,9	2,7	3,3	4,1
1997	4,3	2,6	11	14,2	4,9	3,5	4,3	5,5
1998	5,4	3,4	13,2	17,4	6,0	4,1	5,1	6,6
1999	6,5	4,0	15,3	20,5	7,0	4,8	5,8	7,6
2010	4,6	2,1	8,7	11,5	4,8	2,8	2,5	4,1

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 20. Fondos Estructurales en las regiones del Objetivo 1 por periodos de programación (en %)

	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Infraestructuras	35,2	29,8	34,3
Recursos humanos	29,6	24,5	23,9
Entorno productos	33,6	41,0	34,8
Otros	1,6	4,7	7,0

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 21. Tasa de cobertura de población de los fondos estructurales 1993-2006. (% de población UE)

Regiones	1993	1999	2006
Objetivo 1	21,7	24,6	22,2
Objetivo 2	16,8	16,4	18,2
Objetivo 5b	5,0	8,8	0,9
Total	43,5	49,8	41,3

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Tabla 22. Gastos estructurales. UE. Total del periodo 2007-2013: 477.645 millones de euros

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento sostenible	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.765

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

**Tabla 23. PIB total a precios constantes de mercado.
(millones de dólares a precios constantes de 2000)**

Descripción	2000	2002	2003	2004	2005
Argentina	284.345,90	242.197,40	263.599,60	287.401,70	313.783,00
Brasil	601.732,70	621.381,40	624.736,40	655.348,50	670.421,50
Paraguay	7.095,30	7.238,20	7.516,10	7.826,90	8.057,20
Uruguay	20.085,50	17.264,80	17.640,30	21.019,90	21.019,90

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

**Tabla 24. PIB total a precios constantes de mercado.
(millones de dólares a precios constantes de 2000)**

Descripción	2000	2002	2003	2004	2005
América Latina y Caribe	1.972.014,80	1.962.251,40	2.001.018,60	2.119.739,90	2.215.472,10
América Latina	1.944.863,00	1.933.689,90	1.970.790,20	2.088.358,20	2.182.645,80
Caribe	27.151,80	28.561,50	30.228,40	31.381,00	32.926,30

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Tabla 25. Propuesta de cohesión euroamericana

Mercosur	PIB total 2005 (en millones de dólares)	% de PIB en intervención estructural anual			
		1%	2%	3%	4%
Argentina	313.783,00	3.137,83	6.275,66	9.413,49	12.551,32
Brasil	670.471,50	6.704,72	13.409,43	20.114,15	26.818,86
Paraguay	8.057,20	80,57	161,14	241,72	322,29
Uruguay	21.019,90	210,20	420,40	630,60	840,80
Total	1.013.331,60	10.133,32	20.266,63	30.399,95	40.533,26

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Tabla 26. Propuesta de cohesión euroamericana

Mercosur	PIB total 2005 (en millones de dólares)	% de PIB en intervención estructural anual			
		1%	2%	3%	4%
América Latina y Caribe	2.215.472,10	22.154,72	44.309,44	66.464,16	88.618,88
América Latina	2.182.645,80	21.826,46	43.652,92	65.479,37	87.305,83
Caribe	32.963,30	329,63	659,27	988,90	1.318,53

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Tabla 27. Propuesta de cohesión euroamericana (2009-2015)

	% de PIB en intervención estructural en 7 años			
	1%	2%	3%	4%
Mercosur	70.933,24	141.866,48	212.799,72	283.732,82
América Latina y Caribe	155.083,04	310.166,08	465.249,12	620.332,16
América Latina	152.785,22	305.570,44	458.355,66	611.140,81
Caribe	2.307,41	4.614,82	6.922,23	9.229,71

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Tabla 28. Población Mercosur (en millones de habitantes)

	Población total 2006	Tasa de crecimiento 2005-2010	% población urbana	% población rural
Argentina	38.971	1,0	44,7%	55,3%
Brasil	190.127	1,3	83,4%	16,6%
Paraguay	6.365	2,3	58,4%	41,6%
Uruguay	3.478	0,6	91,9%	8,1%
Total	238.941			

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Tabla 29. Población activa Mercosur 2005 (en millones de habitantes)

	Población activa (2005)			Tasa de participación económica (2005)		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina	17.005	10.522	6.483	53,4	68	39,6
Brasil	89.103	55.748	33.355	58,7	74,8	43
Paraguay	2.346	1.697	648	50,8	73,1	28,6
Uruguay	1.613	931	682	55,8	67	45,4
Total	110.067	68.898	41.168			

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Tabla 30. Población de América Latina y Caribe (en millones de habitantes)

	Población total 2006	Tasa de crecimiento 2005-2010	% población urbana	% población rural
América Latina y el Caribe	568.936	1,3	77,6%	22,4%
América Latina	558.860	1,4	75,8%	24,2%
Caribe	39.460	0,8	63,3%	36,7%

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Tabla 31. Población activa de América Latina (en millones de habitantes)

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Tasa de participación económica (2005)		
				Ambos sexos	Hombres	Mujeres
América Latina	243.327	155.237	88.090	55,3	71,9	39,3

Fuente: ONU-CEPAL y elaboración propia

Bibliografía

- Alonso García, R. (2001), Estudio Preliminar del Tratado de Niza, Madrid, Civitas Ediciones SL.
- Allen, D. (1996), Cohesión and Structural Adjustment. H. Wallace y W. Wallace (eds.), Policy Making in The European Union, New York, Oxford University Press.
- Amato, G. (2003), La Constitución Europea. Temas Para el Debate. *La Convención Europea*. nº 98, p. 19.
- Antanas, D. V. (2001), “Rumbo a Europa”, Rumbo a Europa. La ampliación hacia el Este de la Unión Europea: repercusiones para España. Coordinadores: Ferrer J. de la Cruz y Cano Montejano J. C. Ed. Dykinson. Madrid.
- COM (2002) 624 final. Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Planes de trabajo para Bulgaria y Rumania. 13 de noviembre del año 2002, Bruselas.
- COM (2003) 675 final, Sec (2003) 1200-1209. Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Slovenia. Bruselas.
- COM (2003) 676 final. Sec (2003) 1212. Continuing Enlargement. Strategy paper and Report for the European Commission on the progress towards accession by Turkey.
- Com. E. Memorando sur la politique Régionale dans une Commuauté, Bulletin des Communautés E. Supl. 3/69, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Marco Comunitario de Apoyo, España, 1994-1999, para el Desarrollo y el Ajuste Estructural de las Regiones menos Desarrolladas correspondientes al Objetivo 1. Dirección General de Políticas Regionales.
- Comisión Europea (1996), Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social [COM(96)0542-C4-0016/97].

Los fondos de cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en América Latina

- Comisión Europea (1999), Las Acciones Estructurales 2000-2006, Comentarios y Reglamentos (FE, FC e ISPA). Guía 1999.
- Comisión Europea (2001), Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social, Vols. 1 y 2. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comité de las Regiones (1997), Dictamen Behrendt-Fraga 19-11-97 relativo al futuro de la política estructural europea a partir de 1999. Europarl, Ficha Temática nº 21: La ampliación y la cohesión económica y social. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/briefings>. 5 de junio del año 2001, Bruselas.
- Comité de las Regiones (1997), Dictamen Klasnic-Coffey: 20-11-97 relativo a los efectos de la ampliación sobre las políticas de la UE. Europarl, Ficha Temática nº 21: La ampliación y la cohesión económica y social. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/briefings>. 5 de junio del año 2001, Bruselas.
- Comité de las Regiones (1997), Dictamen Behrendt-Nielsen: 20-11-97 relativo a la financiación de la UE después de 1999. Europarl, Ficha Temática nº 21: La ampliación y la cohesión económica y social. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/briefings>. 5 de junio del año 2001, Bruselas.
- Delors, J. (1993), El nuevo concierto europeo. Acento. Madrid.
- Díez de Velasco, M. (1997), Las Organizaciones Internacionales. Tecnos, Madrid.
- Hendrik, T. (2001), “Estonia una parte inseparable de Europa”, Rumbo a Europa. La ampliación hacia el Este de la Unión Europea: repercusiones para España. Coordinadores: Ferrer J. de la Cruz y Cano Montejano J. C. Ed. Dykinson. Madrid.
- Hubner, D., “La Constitución Europea y el Futuro de Europa: el punto de vista polaco”. La ampliación europea y otras claves de la construcción europea. *La Musa* nº 2, Facultad de Humanidades de la Universidad de Castilla La Mancha.
- Izquierdo, J. (1999), Primer Informe Trienal de la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea. Documento. Ponente en el Parlamento Europeo.
- Izquierdo, J. (2001), La cohesión económica y social ante el Segundo Informe Trienal de la Cohesión. *Sistema*, nº 160, pp. 15-54.
- Izquierdo, J. (2005), “Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos”. Cohesión económica y social. Varios autores. Editorial Aranzadi, Colección Civitas. Madrid.
- Kasniewski, A. (2003), “Prólogo”. Polonia y España ante el futuro de la Unión Europea. Torres Kumbrian, R.D. y otros (coords.). Librería Popular.
- Kasniewski, A. (2001), Our Home-Poland. Perspektywy Press, Varsovia.
- Maddison, A. (2002), La Economía Mundial. Una perspectiva milenaria. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, Barcelona, México.
- Mangas Martín, A., y Liñán Noguerras, D. (1999), Instituciones y Derecho de la Unión Europea. McGraw Hill, Madrid.

- Ministerio de Hacienda, Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, para las Regiones Españolas Objetivo 1. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.
- Morata, F. (2000), "La Política Regional y de Cohesión". Morata, F. (ed.), Las políticas públicas en la Unión Europea. Ariel, Barcelona.
- OCDE (1997), Politiques, marches et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et évaluation. París.
- Parlamento Europeo (2001), Informe Christodoulou. Resolución (12-12-96) sobre la financiación de la ampliación de la UE. Europarl, Ficha Temática nº 21: La ampliación y la cohesión económica y social. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/briefings>. 5 de junio del año 2001, Bruselas.
- Parlamento Europeo (2000), Informe Colon I Naval. Resolución (4-12-97) relativa a la Agenda 2000.
- Parlamento Europeo (2001), Informe Dury-MAIJ-Weggen. Dictamen del Parlamento Europeo. Fortalecimiento de la Cohesión Económica y Social en la perspectiva de la CIG de 1996. Europarl, Ficha Temática nº 21: La ampliación y la cohesión económica y social. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/briefings>. 5 de junio del año 2001, Bruselas.
- Parlamento Europeo, Informe Izquierdo. Resolución (19-11-97) relativa al Primer Informe Trienal sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea.
- Parlamento Europeo (2001), Informe Oostlander. Resolución (30-11-94) Estrategia de la UE para la Adhesión. Europarl, Ficha Temática nº 21: La ampliación y la cohesión económica y social. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/briefings>. 5 de junio del año 2001, Bruselas.
- Parlamento Europeo (2001), Informe Oostlander. Resolución (17-4-96) sobre el Libro Blanco: Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el Mercado interior de la UE. Europarl, Ficha Temática nº 21: La ampliación y la cohesión económica y social. <http://www.europarl.ep.ec/enlargement/briefings>. 5 de junio del año 2001, Bruselas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. Profundizar la Democracia en un mundo fragmentado. Ediciones Mundi-Prensa.
- Torres Kumbrian, R. D. (2002), Diferencias entre procesos de integración y la domesticación de la globalización, *Lamusa* nº 1, Facultad de Humanidades de la UCLM. pp. 129-39.
- Torres Kumbrian, R. D. (2003), Evolución y perspectivas de la cohesión económica y social frente al reto de la ampliación comunitaria. III E. E. de la Europa Oriental. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrigue Furió Ceriol* 43/44. Universidad de Valencia. Valencia.
- Torres Kumbrian, R. D., La cohesión económica y social en la UE y sus perspectivas frente a la ampliación comunitaria: claves jurídicas, sociológicas y politológicas del proceso.
- Torres Kumbrian, R. D., "Constitución Europea y cohesión". De la Europa del Este al este de Europa. Publicaciones de la Universidad de Valencia. Valencia.
- Torres Kumbrian R. D., "La cohesión económica, social y territorial europea: Polonia, laboratorio principal de su viabilidad futura". Polonia y España ante el Futuro de la Unión Europea. Librería Popular.
- Torres Kumbrian, R. D., "El tercer milenio: perspectivas y realidades políticas". La Unión Europea y América Latina. Diputación de Albacete.

Documentos publicados

1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.

2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.

4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.

5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.

6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.

7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.

8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.

9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.

10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** Cesar Colino.

11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

