

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL–UNLP)
Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 12- Mayo 2001

Sumario

- La política regional de la Unión Europea
- VI Foro Empresarial de las Américas
- MERCOSUR: reconocimiento de títulos de grado
- Publicaciones

● La política regional de la Unión Europea*

Gabriela Chichizola**

La política regional en la Unión Europea es una preocupación relativamente reciente, ya que al suscribirse el Tratado de Roma no fue prevista de modo explícito porque en aquel momento se consideró que el libre funcionamiento del mercado sería capaz de corregir los desequilibrios regionales.

Si bien en el preámbulo del Tratado de Roma se destaca la necesidad de “reforzar las economías y asegurar el desarrollo armónico reduciendo la diferencia entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas”, al mismo tiempo que se prevé la creación del Banco Europeo de Inversiones para facilitar la financiación de proyectos, no se puso en práctica una política regional para llevar adelante esos objetivos.

Sin embargo, a medida que el funcionamiento del agrupamiento europeo denotaba progresos, eran cada vez más notorias las desigualdades existentes entre los diferentes Estados que lo componían. Aunque esas desigualdades eran de público conocimiento, los Estados minimizaban su importancia para eludir las medidas necesarias a fin de elaborar una política comunitaria de reequilibrio territorial. Se estimaba que estos problemas eran una cuestión interna de cada Estado que, con su propio presupuesto y no el de la Comunidad, debía solventar los gastos destinados a reducir sus diferencias con los otros Estados.

* Resumen de una investigación efectuada por la autora en la Universidad de Barcelona, España.

** Licenciada en Relaciones Internacionales; analista e investigadora en procesos de integración y comercio exterior.

Antecedentes

En la década de 1960 y comienzos de la de 1970 se remarcó la necesidad de dar a las políticas regionales una dimensión comunitaria, lo que implicaba reconocer que la responsabilidad al respecto no era sólo de los Estados miembros sino de la Comunidad toda. Pero no se elaboraron sino principios de coordinación de los regímenes nacionales de ayuda regional y se definieron cuáles eran dentro de la Comunidad las zonas periféricas o más retrasadas en cuanto a su desarrollo.

En 1973, al incorporarse Irlanda e Inglaterra, este último país reclamó la instrumentación de una política regional, respaldo a la exigencia de Italia que era el único miembro que insistía en su aplicación.

Con el ingreso de Grecia (1981) y de España y Portugal (1986) a la Comunidad Europea, los desequilibrios regionales se tornaron más evidentes y se afianzó la conciencia de reforzar la política regional comunitaria y la actuación del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), creado en 1975 y cuyo funcionamiento se reformó en 1984.

Al firmarse el Acta Única Europea en 1986, los Estados miembros introdujeron la noción de cohesión económica y social (CES) en ese documento, con lo que se procuró dar mayor impulso a la política regional europea mediante la corrección de los desequilibrios zonales. Desde el punto de vista jurídico significó la incorporación de un título –Cohesión Económica y Social- en el Tratado de la Comunidad Europea. En este título del Tratado se mencionan los Fondos Estructurales, cuya finalidad es el cumplimiento de los objetivos de la nueva política regional, que son:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER),
- Fondo Social Europeo (FSE),
- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Garantía (FEOGA-G).

Entre los instrumentos financieros destinados a proporcionar los recursos para poner en práctica esa política regional se encuentran:

- Préstamos y ayuda CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero),
- Préstamos y garantías EURATOM,
- Nuevo Instrumento Comunitario (NIC),
- Fondo Europeo de Inversiones,
- Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Reforma de los Fondos Estructurales

Primera reforma. Se realizó en 1988 para el período 1989-1993 y consistió en la adopción de cinco reglamentos: el reglamento marco de los Fondos Estructurales; el reglamento de aplicación del precedente relativo a la actividad de los Fondos y la coordinación de éstos con el BEI, y un reglamento para cada uno de los Fondos. La legislación sobre Fondos Estructurales establece cinco objetivos que pueden ser divididos en regionales y horizontales. Los objetivos regionales son:

- Objetivo 1: regiones cuya renta per cápita es inferior a 75% de la media europea. Estas regiones representan 20% de la población europea y reciben 80% de los recursos del FEDER. También actúan el FSE y el FEOGA-O.
- Objetivo 2: regiones en declive industrial, con altas tasas de desempleo y pérdida de empleo en sectores industriales tradicionales. Representa 15% de la población europea. Intervienen el FEDER y el FSE.
- Objetivo 5b: promueve el desarrollo de zonas rurales y la diversificación económica de las que son vulnerables. La población afectada representa 8,2% de la comunitaria. Intervienen los tres Fondos y el IFOP (Instrumento Financiero de orientación de la Pesca, convertido en Fondo Estructural en 1999 por disposición del reglamento general sobre Fondos, sancionado ese año), en los casos de reestructuración de la actividad pesquera.

Con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia (1995) a la Unión Europea se establece un nuevo objetivo para las regiones de baja densidad de población, que se benefician de las ayudas similares a las que favorecen a las regiones del Objetivo 1.

Por otro lado, los objetivos horizontales son:

- Objetivo 3: lucha contra el desempleo. Para llevar adelante este objetivo se cuenta con recursos del FSE.
- Objetivo 4: integración profesional de los jóvenes. También interviene el FSE.
- Objetivo 5a: acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la Política Agrícola Común (PAC). Los recursos provienen del FEOGA-O.

Los Fondos Estructurales no financian proyectos individuales sino programas de desarrollo en los que participan la Comisión Europea, los Estados miembros, las regiones, los organismos públicos y los agentes económicos y sociales privados.

Las acciones regionales emprendidas por estos Fondos están guiadas por los siguientes principios:

- Cooperación, lo que implica la participación conjunta y de común acuerdo entre las instituciones de la Unión Europea y las del ámbito estatal, regional o local. Se busca la intervención y participación de las zonas más afectadas.

- Adicionalidad, es decir que los recursos provenientes de la Unión Europea no deben sustituir a los que proceden de cada una de las instancias locales, regionales o nacionales sino que se suman a fin de aumentar el total de las inversiones con finalidad estructural.
- Concentración de las intervenciones estructurales, para señalar los criterios prioritarios de orientación de los esfuerzos en las acciones que más lo necesiten, en consideración a los objetivos señalados.
- Programación, entendida como un proceso de organización, decisión y financiamiento efectuado en varias etapas, y destinado a desarrollar la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos de cohesión económica y social.
- Compatibilidad y coherencia, significa el respeto del derecho comunitario y las políticas y acciones comunitarias por parte de las intervenciones estructurales.

Segunda reforma. Se efectuó en 1993 para el período 1994-1999, después de un informe elaborado por la Comisión que contenía un estudio de los dos primeros años de la reforma 1989-1990. En este documento se señaló la necesidad de mejorar la reforma debido a la falta de transparencia e información, la ausencia de una estrategia comunitaria de desarrollo, la carencia de recursos, el bajo nivel de utilización de la asistencia técnica y, por último, a la complejidad de los procedimientos y al bajo nivel de cooperación.

Como primera medida de esta reforma se simplificaron los procedimientos de la fase de programación y también se produjo un cambio en la elección de las acciones por objetivo. Asimismo, se modificó el contenido de los objetivos 3, 4 y 5a:

- Objetivo 3: su misión se centró en combatir el desempleo, facilitar la inserción de los jóvenes profesionales y de las personas expuestas a la exclusión del mercado.
- Objetivo 4: le correspondía alcanzar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales.
- Objetivo 5a: se lo dotó de un instrumento para las inversiones en el sector de la pesca, a fin de facilitar la reconversión de esa actividad.

La reforma también estableció un límite para los recursos que puede recibir un Estado: no deben superar el 4% del PBI nacional del total recibido del Fondo Estructural más los recursos del Fondo Comunitario.

Si bien el Tratado de Maastricht (1992) creó un Fondo de Cohesión, éste no fue operativo hasta 1993-1994. Estaba destinado a solventar proyectos sobre medio ambiente y redes transeuropeas de infraestructura de transporte y serían sus beneficiarios los Estados cuyo PBN per cápita fuera inferior a 90% de la media comunitaria, situación en la que se encontraban en ese entonces Grecia, España y Portugal.

Entre las características de este Fondo cabe destacar que no está destinado a todos los Estados, sólo puede financiar determinados tipos de acciones, no está sujeto a los criterios y procedimientos generales de la programación sino que es aplicable a proyectos, tiene su propia dotación de recursos –por lo que es

autónomo– y sus propias reglas de cofinanciación, no se le aplica el principio de adicionalidad y, por último, se prohíbe la doble financiación con cualquiera de los otros Fondos.

Tercera reforma. Se llevó a cabo en 1999 para el período 2000-2006 e implicó la simplificación de los reglamentos que regulan el funcionamiento de los Fondos: un reglamento horizontal de disposiciones generales sobre Fondos Estructurales, y para cada Fondo se adoptó un reglamento específico.

En cuanto a los objetivos, se reducen a tres y se distingue los generales de los prioritarios. Los objetivos generales son comunes a los Fondos Estructurales – FEDER, FSE, IFOP, FEOGA-O–, el Fondo de Cohesión, el FEOGA-G, el BEI y a los demás instrumentos financieros. Su finalidad es reducir las diferencias de desarrollo y el retraso de las regiones y corregir los principales desequilibrios regionales. Por el contrario, los objetivos prioritarios son propios de cada Fondo e instrumentos financieros de finalidad estructural, es decir no comprende al Fondo de Cohesión ni al FEOGA-G. Estos objetivos son:

- Objetivo 1: promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2: apoyar la reconversión económica y social de las zonas con fallas estructurales.
- Objetivo 3: sostener la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo.

Con estos objetivos se procura contribuir a promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, el empleo y los recursos humanos, la protección y mejoramiento del medio ambiente, así como eliminar las desigualdades, y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.

Respecto de los principios, se reafirma los de cooperación, concentración, programación y adicionalidad, y se agrega el de eficacia y transparencia en las intervenciones financieras estructurales.

La reforma también simplifica y aclara las fases de la programación y de los documentos comunes que se utilizan; se puede distinguir entre programación a iniciativa de los Estados miembros y programación a iniciativa de la Comisión. La programación a iniciativa de los Estados miembros utiliza 90% de los recursos financieros. Las autoridades competentes designadas por cada Estado elaboran los planes de desarrollo de conformidad con cada objetivo y los presentan a la Comisión. Es ella la que evalúa los planes y determina la participación comunitaria. En cuanto a la programación a iniciativa de la Comisión sólo utiliza el 6% de las intervenciones financieras. Entre ellas cabe mencionar las iniciativas comunitarias que se desarrollan en un determinado ámbito: INTERREG (cooperación transfronteriza), URBAN (revitalización urbana), LEADER (desarrollo rural), EQUAL (discriminación laboral). En el caso de las iniciativas comunitarias la Comisión invita a los Estados a adoptar propuestas, aprobadas luego mediante programas. La Comisión también puede tomar la iniciativa de llevar a cabo acciones innovadoras para elaborar métodos y prácticas orientadas a mejorar la calidad de las intervenciones, y medidas de asistencia técnica para evaluar y controlar la aplicación de la reforma de los Fondos.+

● VI Foro Empresarial de las Américas

Entre el 5 y el 6 de abril se llevó a cabo en Buenos Aires el VI Foro Empresarial de las Américas. En el encuentro se congregaron los empresarios de los treinta y cuatro países del hemisferio que negocian el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Al finalizar los debates sobre los temas considerados se aunaron criterios y se presentaron las propuestas a los ministros de Comercio de los respectivos países negociadores, que a su vez se reunieron el 6 y 7 de ese mes en la misma ciudad. Ambos eventos precedieron a la III Reunión Cumbre realizada en Québec (Canadá) el 20 y 21 de abril, a la que asistieron los primeros mandatarios de los países del continente.

En cuanto al Foro Empresarial, integrado por talleres, correspondiente cada uno de ellos a los Grupos de Negociación del ALCA, abordaron en sus debates los siguientes temas: acceso a mercados, agricultura, inversiones, servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, subsidios, defensa de la competencia, solución de controversias, economías pequeñas y comercio electrónico.

Cada taller trabajó sobre la base de las ponencias remitidas por las cámaras empresariales participantes y sus conclusiones fueron presentadas a los ministros de Comercio. Algunos talleres, como acceso a mercados, agricultura, propiedad intelectual –por tratarse de áreas particularmente conflictivas en razón de las asimetrías en juego– tuvieron mayores dificultades para lograr una posición sin puntos de disenso. A pesar de ello, las ideas y conclusiones más importantes que en términos generales ganaron consenso fueron:

- eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias;
- declarar al hemisferio zona libre de subsidios;
- reafirmar el concepto de “acuerdo único” (*single undertaking*);
- tratar de modo diferenciado y más favorable a los países en desarrollo;
- adoptar mecanismos comunes de salvaguardia según la OMC;
- evitar que las medidas sanitarias y fitosanitarias se conviertan en barreras no arancelarias;
- liberalizar de manera progresiva todos los servicios;
- incluir los principios básicos de trato nacional, no discriminación y nación más favorecida;
- tratar de manera igualitaria al inversionista y a las inversiones extranjeras en relación con las nacionales;
- prevenir e inhibir las prácticas anticompetitivas tanto privadas como públicas;
- posibilitar a las empresas privadas el acceso irrestricto a operar en el área de las compras el sector público en las totalidad de los Estados miembros;

- acordar al sector privado una participación activa en la toma de decisiones de los gobiernos.

Cabe destacar que las negociaciones se deben concluir lo antes posible para que en el 2005 entre en vigencia el ALCA, sobre el principio de que nada está acordado si todo no está negociado.

Respecto de las posiciones sobre los costos y beneficios que este proceso de integración significa para nuestro país, ellas varían según el sector que se tome como punto de referencia. También difieren las posiciones en cuanto a la actitud negociadora de Argentina: si debe hacerlo individualmente o junto con sus socios del MERCOSUR.

Se puede admitir, aún cuando el Congreso de Estados Unidos no haya acordado al Presidente de ese país la libertad para negociar, que el ALCA ya está en marcha. Prueba de ello son las reuniones cumbre en las que los Presidentes de los países debaten y procuran llegar a un acuerdo para el 2005. Asimismo, tienen lugar las reuniones de los ministros de Comercio y los foros de empresarios, y se cumple la actividad de los Grupos de Negociación y del Comité de Negociaciones Comerciales. Y es significativo que esté fijada la convocatoria para el próximo Foro Empresarial y también la de la Cumbre de Presidentes de las Américas.

Con referencia al modo en que Argentina debería negociar su inclusión en el ALCA, quedan ya pocas dudas sobre la necesidad de hacerlo desde el bloque del MERCOSUR, pese a la crisis por la que se está atravesando. Si bien esto implicaría ponerse de acuerdo en cuestiones que aún requieren conformidad en el ámbito intraMERCOSUR, la actuación conjunta conferiría mayor poder de negociación. Al margen de todos los interrogantes que se plantean, el ALCA es un proceso en marcha –parece conveniente reiterarlo– y para evaluar su real beneficio es indispensable realizar estudios, análisis e investigaciones que revelen el verdadero impacto del ALCA sobre nuestras regiones, sectores productivos y servicios. Así llegado el momento de acordar tendremos todas las herramientas necesarias para obtener el mayor y mejor provecho de las negociaciones.+ G-C.

MERCOSUR: reconocimiento de títulos de grado

Beatriz de Luca*

* Socióloga; Magister en Administración pública