Prólogo

La visión apologética de la globalización según la cual los procesos de integración de los países en desarrollo permiten que la economía mundial lograda a marchas forzadas *mediante estrategias neoliberales* (de apertura comercial a ultranza, liberalización de los mercados financieros y achicamiento de la participación del Estado en la promoción activa del desarrollo económico), *aceleran el crecimiento* de las economías también en auge, multiplican las oportunidades de empleo y de ingreso digno para sus poblaciones y, *eo ipso*, generan un proceso de convergencia internacional en los niveles de desarrollo y bienestar, no está validada por las evidencias empíricas universales y se revelan, de manera cada vez más amplia, como una pista falsa o una trampa para los países en crecimiento.

Mientras los países desarrollados, como los Estados Unidos y la Unión Europea, pregonan e imponen a numerosas naciones en desarrollo el libre cambio y la rectoría irrestricta del mercado en los procesos económicos, en sus propios territorios aplican pragmáticamente estrategias de mercado administrado, conservando amplios márgenes de intervención estatal en la promoción del desarrollo económico, así como en el bienestar social. En contraste, los países en crecimiento son sometidos a una *reestructuración neoliberal*, quedan supeditados a las señales inmediatas del *mercado* (un mercado, por cierto, altamente distorsionado por las corporaciones transnacionales y por las políticas comerciales e industriales de los países exitosos), sin horizonte estratégico de largo plazo, con creciente desigualdad y desarticulación de sus plantas productivas, creciente vulnerabilidad externa y grave deterioro social y ecológico.

Como resultado, se profundiza la tendencia al reparto desigual de los beneficios del desarrollo económico mundial en favor de los países ricos; mientras el PIB *per capita* de los países de ingreso alto –de acuerdo con cifras del Banco Mundial, a precios corrientes– pasó de 9 507 dólares en 1980 a 33 278 dólares en 2005; el PIB *per capita* de los países en desarrollo sólo pasó, durante el mismo periodo de globalización, de 884 dólares a 1601.6 dólares. En consecuencia, contrariamente a la visión apologética de la globalización, las evidencias empíricas universales muestran, más bien, que el accionar internacional de la mano invisible del mercado real tiende a profundizar la desigualdad en la distribución del ingreso entre las naciones.

De hecho, las asimetrías existentes en las relaciones económicas globales, entre países industrializados y naciones en desarrollo, constituyen un dato duro cada vez más reconocido. "Los principales beneficiarios de la liberalización del comercio –observó, por ejemplo, el documento preparatorio de

la *Cumbre de Monterrey* de la Organización de las Naciones Unidas– han sido los países industrializados". "Los productos básicos respecto de los cuales los países en desarrollo son sumamente competitivos, son precisamente aquellos a los que la mayoría de los países adelantados aplican el mayor grado de protección. Entre ellos figuran no sólo los productos agrícolas, sino también numerosos productos industriales sujetos a obstáculos arancelarios y no arancelarios", que "afectan fundamentalmente a los países en desarrollo" (*Resumen del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo*, ONU, 2002). Ciertamente, las evidencias empíricas indican que los países desarrollados son quienes más incumplen los dogmas de la liberalización comercial a ultranza.

El disparejo campo de juego de la economía internacional es particularmente evidente en los mercados financieros globalizados. En un testimonio que Paul Volker rindió ante el Congreso de los Estados Unidos, con motivo de la crisis asiática, esta disparidad fue gráficamente descrita: "Hay un agudo conflicto entre las finanzas mundiales y los pequeños mercados emergentes, causado por la cantidad de dinero que se mueve casi sin previo aviso, impelida por el afán de alta rentabilidad, en volúmenes que abruman a estas economías. No se trata de grandes transatlánticos como los Estados Unidos que pueden flotar en esas aguas. Se trata de canoas del Pacífico sur que pueden darse vuelta de campana" (citado por David Félix, "La globalización del capital financiero", en *Revista de la CEPAL*, oct/98). Aunque la liberalización financiera ha acrecentado dramáticamente la vulnerabilidad de las economías en desarrollo haciéndolas presa de las oleadas de "exuberancia irracional" –como denominó Greenspan a las gigantescas burbujas especulativas–, son seguidas por bruscas retracciones financieras con efectos devastadores para las economías en desarrollo.

Ahora bien, la liberalización de los mercados financieros es sólo un aspecto de la asimétrica relación internacional en materia de servicios. "¿Cuáles fueron –cuestionó el profesor Joseph Stiglitz– los servicios que los Estados Unidos calificó de muy importantes? Los servicios financieros, en los cuales Wall Street tiene ventaja comparativa. La construcción y los servicios marítimos no se incluyeron en la agenda porque en esos rubros la ventaja comparativa sería para los países en desarrollo" (J. E. Stiglitz, "Globalism's Discontents" en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, ene/2002). Son realidades que contrastan abismalmente con la visión romántica de la globalización.

En materia de políticas macroeconómicas, las asimetrías no son menos dramáticas. Mientras los países industrializados aplican políticas fiscales y monetarias expansivas (contracíclicas) para apuntalar su crecimiento económico cuando se ven amenazados por una recesión o por una fuerte desaceleración (incurriendo entonces en elevados déficits fiscales y en laxas posturas monetarias), la receta que prescriben a los países en desarrollo –a través del FMI– es exactamente la contraria: austeridad fiscal y "disciplina" monetaria, aunque nuestras economías se hundan en la recesión o en un prolongado estancamiento.

Asimismo, las asimetrías en políticas industriales y agrícolas son parte del disparejo campo de juego de la economía global. Los "expertos" del FMI suelen presionar a los países en desarrollo para que supriman sus políticas industriales y agrícolas, asegurándoles que de ese modo lograrán una

asignación más eficiente de sus recursos productivos y, en consecuencia, mayores tasas de crecimiento económico. Sin embargo, los países industrializados no desmantelan sus políticas de fomento sectorial, manteniendo sus sistemas de incentivos no sólo para sus industrias estratégicas –como la aeroespacial y la electrónica–, sino también para sectores tradicionales como el agrícola.

No está al alcance de México poner fin a las asimetrías en la globalización, sin embargo, sí es factible desechar los dogmas del Consenso de Washington –que los gobiernos hegemónicos predican, pero no aplican en sus territorios–, adoptando, en cambio, como han hecho los exitosos países del este de Asia, una estrategia endógena de desarrollo e inserción eficiente en la globalización. Si bien los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva, tecnológica, laboral, etc.) constituyen un *dato de la realidad*, contra el cual no se debe oponer, las naciones pueden –y deben– idear soberanamente *sus propios estilos de inserción en los procesos globales*, aprovechándolos para sus fines nacionales en vez de dejarse pasivamente arrastrar por las fuerzas ciegas del mercado.

De hecho, las evidencias empíricas universales indican que los países en desarrollo que despliegan estrategias económicas pragmáticas, y no basadas en dogmas neoliberales, logran una mejor inserción en los procesos de globalización y consiguen elevar de manera acelerada sus niveles de ingreso y bienestar. Así, las estrategias desplegadas por los países de reciente industrialización del Pacífico asiático, cuyos procesos de desarrollo acelerado les permitieron establecer una sólida base productiva interna, comparten el avance científico-técnico y elevan de manera sensible los niveles de ingreso de sus poblaciones, nada tienen que ver con políticas neoliberales de apertura comercial a ultranza y retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor activo del desarrollo. Su modelo exitoso se basó, más bien, en la combinación de políticas sustitutivas de importaciones con una promoción agresiva de sus exportaciones, apoyadas ambas en un fuerte intervencionismo económico del Estado (como planificador, regulador y promotor de la industrialización a través de múltiples instrumentos: fiscales, crediticios, administrativos y promocionales específicos); en un fuerte impulso institucional del desarrollo tecnológico endógeno y adoptado; en la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial; en una fuerte base de acumulación interna con regulación de la inversión extranjera; en la subordinación de sus sistemas financieros de sus estrategias de industrialización; y en la aplicación de políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) orientadas al crecimiento sostenido de la economía real y no sólo al control de la inflación y del balance fiscal.

Sin embargo, no ha llegado el tiempo real del "pensamiento único", *ergo* no está suprimida la diversidad de estrategias de desarrollo e inserción en la economía global. La disolución de los Estados-nación y el derrumbe de las fronteras nacionales para arribar a una sociedad mundial y un Estado universal, presentado por los ideólogos neoliberales como un evento inminente en el mediano plazo, no parece tan cercana. Por el contrario, a la luz del comportamiento real del mundo, los Estados-nación están llamados a desempeñar un papel aún relevante en el desarrollo de la humanidad:

precisamente el de elevar a los pueblos rezagados a estadios más altos de riqueza y bienestar, contrarrestando las tendencias espontáneas del mercado a concentrar los beneficios del crecimiento económico en los países ricos.

Del mismo modo, las evidencias empíricas universales indican que no existe un modelo único de integración regional de las naciones en bloques económicos. *D'abord*, hay que recordar que existe otro estilo de integración económica muy diferente al del TLCAN —y del proyecto estadounidense de Área de Libre Comercio de las Américas— que es el estilo europeo de integración. No obstante, las asimetrías entre los países que integran la Unión Europea son menores que las observadas entre los países de América Latina y las potencias económicas de Norteamérica donde el PIB *per capita* de los Estados Unidos y Canadá es *cinco o más veces mayor* que el de las más grandes economías latinoamericanas. La Unión Europea instituyó fondos compensatorios (estructurales y de cohesión social), cuyo principio básico consiste en que los Estados aportan recursos a esos fondos en proporción a su riqueza (PIB *per capita*), mientras que las regiones y países reciben apoyos en proporción a su atraso o pobreza relativa. El objetivo es la convergencia de los niveles de desarrollo económico y bienestar social. Además, la Unión Europea instituyó —con el mismo propósito— el *libre flujo de mano de obra* entre los países miembros.

En cambio, la integración de México al bloque de Norteamérica fue proyectada por los gobiernos neoconservadores de Salinas, Bush y Mulroney como una integración neoliberal, que instituye la igualdad entre desiguales (el PIB *per capita* de los Estados Unidos es seis veces mayor que el de México), sin que existan fondos compensatorios ni libre flujo de mano de obra.

En igual sentido, el proyecto continental estadounidense denominado Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), constituye un burdo intento de extensión del estilo neoliberal del TLCAN: no contempla fondos compensatorios que cubran los costos socioeconómicos de la integración y reduzcan las desigualdades, ni establece el libre flujo de mano de obra. Por eso, el ALCA fue duramente rechazado en la *IV Cumbre de las Américas* realizada en Mar del Plata, con el liderazgo del Mercosur y especialmente de Argentina.

El TLCAN difiere también del estilo asiático de regionalización económica que se realiza en el poderoso bloque denominado ASEAN+3 (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia, más Japón, China y Corea del Sur), donde la cooperación prevalece sobre la competencia y el neoliberalismo económico cede su lugar a la planificación y a la capacidad de los países de fomentar su propio desarrollo, potenciando su competitividad mediante la creación de nuevos encadenamientos productivos. Además, entre los países del ASEAN+3 se promueve una integración profunda, es decir, una amplia cooperación más allá del comercio y la inversión, que se extiende al ámbito sociocultural y político, así como al de la seguridad nacional.

De hecho, el actual entorno mundial, caracterizado por la enconada competencia por la redistribución del dominio económico mundial, configura una *multipolaridad económica* real cuyos líderes —los Estados Unidos, la Unión Europea y ASEAN+3—desarrollan políticas económicas diversas, en

contraposición con la presión integradora, uniformizadora y globalizadora de los organismos financieros multilaterales. En este escenario, si bien persiste la debilidad económica y política del conjunto de los países en desarrollo, se extienden los *márgenes de maniobra* para el diseño e instrumentación de estrategias nacionales de crecimiento económico.

Por ello, México debe redefinir su estrategia de desarrollo e integración económica internacional, comprendiendo que la peor estrategia es la neoliberal. Aún sin renunciar al TLCAN es posible instrumentar políticas económicas *activas*, que aprovechen al máximo los márgenes de maniobra que tenemos permitidos en el TLCAN y en la OMC, tanto en materia de política comercial (aranceles, normas técnicas, salvaguardas, disposiciones contra prácticas desleales de comercio, etc.), como en materia de políticas agrícolas e industriales. Esto sin demérito de emprender posteriormente, con visión de largo plazo, una renegociación del TLCAN que instituya fondos compensatorios trinacionales —análogos a los de cohesión social y estructurales de la Unión Europea—, así como disposiciones encaminadas al libre flujo de mano de obra, amén de razonables salvaguardas que amplíen nuestros márgenes de maniobra y atemperen los costos de la integración económica.

En una perspectiva continental es necesario reconstruir y fortalecer nuestros vínculos con los países de América Latina, especialmente con Brasil y Argentina, desplegando un apoyo activo hacia el nuevo polo de integración regional que se desarrolla a partir del Mercosur.

En una perspectiva universal existen también caminos alternos. En general, la solución a la creciente polarización socioeconómica causada por el estilo neoliberal de globalización —que beneficia a una minoría y empobrece (o no beneficia) a la mayoría de los habitantes del planeta—, no consiste en que los países en desarrollo se salgan de la mundialización y se refugien dentro de sus fronteras nacionales. "La cuestión central en disputa —ha escrito Amartya Sen—, no es la globalización en sí misma, ni tampoco el uso de los mercados como institución, sino la inequidad en el balance general de los arreglos institucionales, lo que provoca una distribución muy desigual de los beneficios de la globalización". Por eso, "existe una urgente necesidad de reformar los arreglos institucionales con el fin de vencer los errores de omisión y de obra que tienden a dar a los pobres del mundo oportunidades tan limitadas. La globalización merece una defensa razonada, pero también necesita reformas" (A. Sen, "How to Judge Globalism", en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, 2002).

Parece una tarea titánica y prácticamente utópica. Pero si la integración económica global resulta ser un proceso inesquivable, también lo serán los arreglos internacionales y las instituciones de buen gobierno de la economía global. "En el actual proceso de globalización —según Joseph Stiglitz— tenemos un sistema al que llamo 'manejo global sin gobierno global'. Instituciones como la OMC, el FMI, el Banco Mundial y otras, conforman un sistema *ad hoc* de manejo global, pero que está muy lejos de ser un gobierno global y carece de un mecanismo democrático de rendición de cuentas" (*op. cit.*). La tarea consistiría, entonces, en reformar las políticas y formas de gobierno de estos organismos internacionales.

En primer lugar, se debe rediseñar la arquitectura del sistema financiero internacional, a fin de conseguir una mejor gestión de los mercados financieros globales que corrijan la vulnerabilidad

de los países en desarrollo frente a las oleadas de "exuberancia irracional", sucedidas de bruscas retracciones del capital financiero internacional.

En segundo lugar, el enorme desperdicio de recursos –humanos, naturales y de capital–, provocado por la volatilidad en el crecimiento económico de numerosos países en desarrollo entrampados en la ortodoxia del Consenso de Washington, debería superarse mediante el beneplácito universal hacia la aplicación de políticas macroeconómicas contracíclicas, orientadas al pleno empleo y no sólo hacia la estabilidad de precios.

Además, otros arreglos institucionales son necesarios en materia de comercio, servicios, migración internacional y derechos de los migrantes, propiedad intelectual y difusión de tecnologías, seguridad alimentaria, sustentabilidad y desarrollo ambiental, etc., a fin de arribar a un gobierno global de carácter democrático que tenga por mandato el crecimiento económico general y el reparto equitativo de sus beneficios.

La prospectiva es obvia: dada la dimensión y complejidad de las reformas, su cristalización plena no se vislumbra cercana. Por eso, es necesario poner mayor énfasis en el camino alterno, configurado a fuerza de audacia e iniciativa histórica por ejemplares países que han diseñado sus propias estrategias de desarrollo, desechando los dogmas neoliberales que los países hegemónicos predican, pero no aplican en sus territorios. Como ha observado Stiglitz: "cada uno de los países que han tenido mayor éxito en la globalización determinó su propio ritmo de cambio; cada uno se aseguró al crecer que los beneficios se redistribuyeran con equidad y rechazó los dogmas básicos del Consenso de Washington que postulaban un papel mínimo del gobierno y una rápida privatización y liberalización". Desde luego, la viabilidad de estrategias endógenas de desarrollo e inserción exitosa en la globalización, no excluye la conveniencia de mejores y más amplios arreglos institucionales para nivelar el disparejo campo de juego de la economía global.

José Luis Calva

Globalización y nueva configuración geoeconómica del mundo: la proyección geoeconómica de México

*Jaime Preciado Coronado**

No ha perdido vigencia el debate sobre la globalización. Se pueden identificar tres aproximaciones diversas para tratar de comprender el papel que cumple la configuración geoeconómica mundial en ese proceso: en primer lugar, el pensamiento único, que pretende cobrar una continua legitimidad de su utopía del mercado total (Bhagwati, 2004); en segundo lugar, una visión que busca reconocer la crisis de la globalización como expresión mundial del capitalismo, que está llevando al final de la globalización neoliberal; visión que prevé el derrumbe del capitalismo en el corto plazo (Vergopoulos, 2002). Una tercera aproximación a la geoeconomía mundial también reconoce la crisis de la globalización como crisis del capitalismo, pero los matices y características de esas crisis le obligan a predicciones con mayores reservas sobre los escenarios geoeconómicos futuros (Caputo, 2005; Dos Santos, 2005).

En este trabajo adoptamos la tercera interpretación, pues hay elementos contundentes que muestran la derrota del pensamiento único; su fracaso como modelo global o universal al no producir crecimiento sostenible, al aplicar todo un recetario macroeconómico monetarista que no aseguró el éxito en los países donde se adoptó, sino que polarizó las tendencias perversas que supuestamente combatiría, aumentando la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales, sectoriales, regionales. Por otra parte, una interpretación optimista sobre la crisis del capitalismo, no reconoce las capacidades de adaptación o reestructuración que despliega el sistema a raíz de sus propias crisis, aunque es rescatable de este enfoque la contribución de la resistencia al neoliberalismo para la superación del modelo capitalista por alternativas fundadas sobre equidad, justicia y otras dimensiones democráticas y libertarias.

Así, el enfoque que proponemos pretende reconocer: 1) la heterogeneidad que asume el proceso de globalización neoliberal, desde el punto de vista del modelo de gestión-negociación-regulación so-

* Profesor Investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, agradece la colaboración del Licenciado en Estudios Internacionales Aarón Villarruel en la discusión de este trabajo y en la elaboración de cuadros, mapas y gráficas.

cioeconómica; 2) las estrategias de adaptación o de ampliación que persigue el neoliberalismo en torno de las economías nacionales que transitan de antiguos modelos socialistas-estatistas hacia economías de mercado, o economías nacionales, que ni son plenamente centrales ni periféricas, pero están en proceso de revalorización, sobre las cuales tampoco se ha podido aplicar el modelo neoliberal de manera ortodoxa; 3) la competencia a la que es sometido el enfoque neoliberal ortodoxo por otros modelos que no tienen esa orientación en su origen, o por economías que están en disputa mediante guerras internas y externas, donde no terminan de implantarse la ideología y las prácticas del libre comercio.

En el centro de nuestra reflexión se ubica la proyección geoeconómica de México; sus condicionantes ante la heterogénea y desigual globalización, la centralidad jugada en esa proyección por las relaciones interamericanas, dada la preeminencia de los Estados Unidos como potencia mundial y, de manera indisociable, el impacto local-regional-nacional interno de esa proyección geoeconómica.

México es una de las experiencias más apegadas a la ortodoxia neoliberal; importó las reformas exigidas por los organismos internacionales sin prever los impactos que ellas causarían (Ibarra, 2005): conseguir a toda costa la estabilidad macroeconómica y de precios, la integración al mercado mundial mediante una apertura comercial y financiera unilateral, sin negociación de reciprocidad alguna; adoptar una rígida disciplina fiscal y un "religioso" control de la inflación, lo cual supuso una estrecha definición de equilibrio entre el déficit y las finanzas públicas, disminuyendo severamente la vocación reguladora y redistributiva del Estado como potencia pública.

Estas reformas, inspiradas en el cumplimiento puntual del Consenso de Washington, situaron a México como un ejemplo exitoso para las economías orientadas a la exportación —particularmente, en su versión maquiladora—, pero incrementaron la dependencia mexicana frente a la economía estadounidense en todos los órdenes, y opacaron las posibilidades internas de equidad, solidaridad y justicia social, así como las posibilidades de ganar una mejor inserción de la economía mexicana al mercado mundial.

Sin embargo, hay alternativas que podrían contribuir a la redefinición del entorno geoeconómico internacional y nacional, frente al modelo económico orientado a la exportación, y al rígido cumplimiento del Consenso de Washington, aun en su versión supuestamente actualizada (Kuczinsky, Williamson, 2003). Imaginar esas alternativas es el principal objetivo de este trabajo. Por ello, cada una de las partes de la exposición va acompañada de propuestas específicas que, esperamos, enriquezcan el imaginario colectivo de esta Agenda del Desarrollo 2006-2020.

Dinámicas geoeconómicas que han transformado el poder internacional

> A través de un discurso que pregona la inexorable fuerza económica de la globalización, los neoliberales sostienen que la extensión global de las reformas orientadas al libre mercado, traerán como resultado la paz y la prosperidad. De la misma forma en que en su momento se presentó a la promesa del desarrollo y la modernidad, la globalización se ofrece como la fuerza que levantará el mundo

> entero de la pobreza, mientras cada vez más comunidades se integren al esquema capitalista de la economía global (Roberts, Secor y Sparke, 2003).

La unicidad del escenario mundial actual se caracteriza por las constantes transformaciones o turbulencias (Rosenau, 1990) que configuran un nuevo espacio para las interacciones del sistema internacional. La particularidad de esta época se aprecia en la forma en que asuntos de índole tan diversa como el deterioro ambiental, el control sobre patentes o la adquisición hostil de acciones adquieren relevancia política, al vincular la importancia del contexto económico y las escalas más allá del ámbito geográfico. En la arena global es por lo tanto posible advertir la operación e influencia de dinámicas geoeconómicas que han transformado la naturaleza del poder internacional.

Ha cambiado radicalmente la naturaleza del Estado; sus anclajes a la dimensión nacional siguen vigentes pero las atribuciones que le caracterizan, particularmente la soberanía económica, han sido a veces cedidas intencionalmente, pero irrevocablemente arrebatadas por nuevas dimensiones supranacionales o pretendidamente globales. Actualmente, la estabilidad política interna refleja el comportamiento de los flujos de capital, si aumenta o disminuye la volatilidad financiera. Sin embargo, están regresando los enfoques estado-céntricos para orientar la dinámica interna de los estados al influir o intervenir en la competitividad internacional.

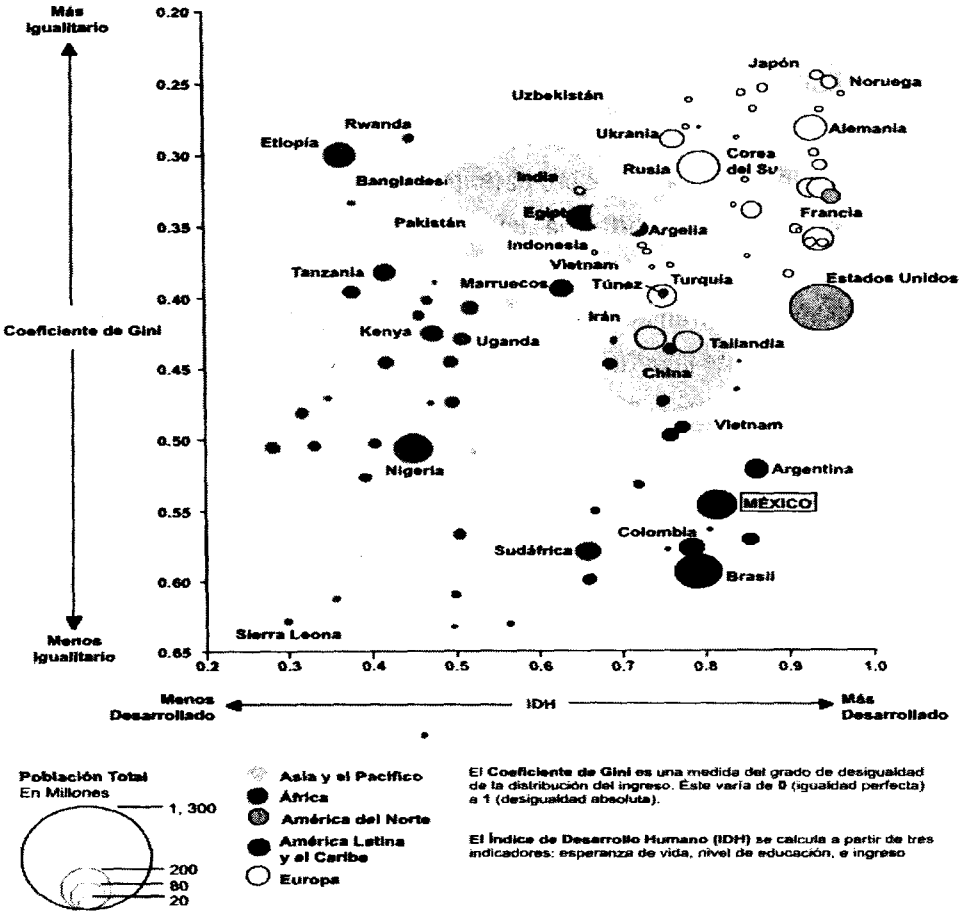
Al revisar la agenda del desarrollo, su eficacia aparece altamente cuestionada en lo que se refiere al combate a la pobreza, la gestión de la deuda externa o la crisis ambiental. Ejemplo de ello son los 2 800 millones de personas que viven por debajo de la línea de pobreza de dos dólares diarios, de acuerdo con el Banco Mundial. Dentro de este 46% de la población total del planeta que sufre de un detrimento severo y paulatino en su poder adquisitivo, 1 200 millones viven con menos de un dólar por día. Condición que les hace altamente susceptibles a formas de explotación y abuso, transformando sus relaciones sociales y con el entorno.

La desigualdad aumenta; en los indicadores sobre la polarización en la concentración del ingreso, América Latina es la región más contrastante del mundo. Dentro de ella, México es uno de los casos paradigmáticos del desencuentro entre el Índice de Desarrollo Humano y la concentración polarizada en el ingreso, como se puede observar en la gráfica 1.

De igual forma, el monto total de la deuda externa mundial, lejos de disminuir, se ha cuadruplicado pasando de los 580 mil millones de dólares en 1980 a 2.4 billones en 2002, de los cuales América Latina es la región más endeudada, con 790 mil millones de dólares y un servicio de 134 mil millones.

Bajo esta misma tendencia, es posible advertir una opacidad de lo social y una reestructuración de la fuerza laboral en función de las exigencias del mercado, multiplicando la población subempleada y los esquemas de ingresos por comisión con base en objetivos, de manera inversamente proporcional a los contratos fijos y a las prestaciones que han caracterizado los empleos en años pasados. Circunstancias que contribuyen a la continuidad de estructuras de desigualdad entre los grupos sociales al interior de los Estados, agravando a su vez el conflicto y la desigualdad norte-sur (*cfr.* mapa 1).

Gráfica 1
Desarrollo y desigualdad

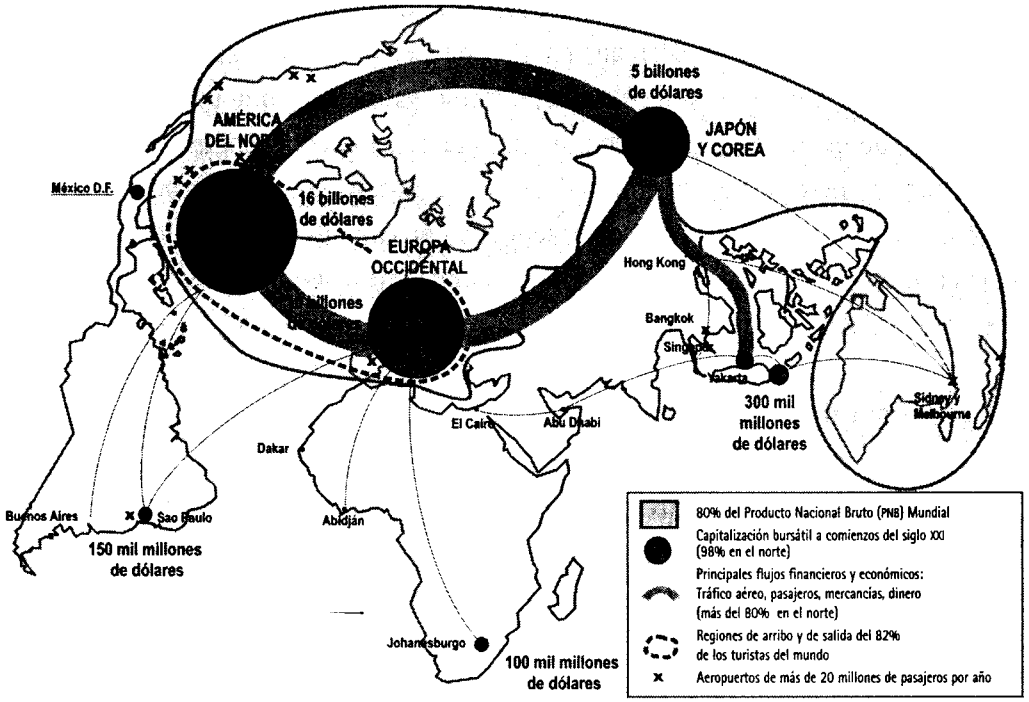


Fuente: L'Atlas 2006. *Le Monde Diplomatique*, Francia; con datos del Reporte sobre Desarrollo Humano 2005. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Otro rasgo característico de esta nueva geoeconomía mundial es el aumento de la visibilidad e influencia de los actores protagónicos del mercado internacional, tales como la OMC, el G8 o el Fondo Monetario Internacional. Organismos que sin embargo son contestados por movilizaciones cada vez más amplias, críticas y propositivas en eso que se denomina altermundismo.

Asimismo, somos testigos de una sociedad de la información cada vez más integrada, respaldada por el acceso a las ventajas competitivas de la revolución científica, tecnológica y mediática, que aumenta progresivamente las brechas informáticas y digitales, creando una contraparte cada vez más desinformada, mal comunicada y excluida de estas nuevas aplicaciones. Ello no solamente representa una clara desigualdad en cuanto a las oportunidades de desarrollo para la sociedad, sino que además implica una jerarquización de los productos multimedia y audiovisuales, donde pocos alcanzan los privilegios de la telefonía satelital, GPS, o servicios de televisión digital con programación

Mapa 1
Desigualdad norte-sur



Fuente: L'Atlas 2006. *Le Monde Diplomatique*, Francia, con datos del Banco Mundial; Fondo Monetario Internacional; Organización Internacional de Turismo (OIT); Imáges Económiques du Monde 2006, Armand Colin y Organización de la Aviación Civil Internacional.

de todo el mundo, mientras los muchos dependen de la disponibilidad de la red convencional de telecomunicaciones y su entretenimiento consiste en programas televisivos que, lejos de incrementar su capital cultural, les somete cuales espectadores pasivos (y consumidores en potencia) del morbo, la fantasía de los concursos y la farándula.

El modelo energético de recursos fósiles se ha evidenciado en crisis ante la "adicción" petrolera de países centrales, más allá de sus esfuerzos por generar modelos energéticos alternativos en el corto plazo. De los principales consumidores de la producción mundial de crudo, Estados Unidos se ubica a la cabeza con 26%, seguido de Japón que consume 7% de la producción petrolera del mundo. Por su parte, China utiliza 6% del petróleo producido y Alemania un nada despreciable 3.6%. México ocupa el onceavo lugar con 2.6% del consumo total, cifra que comparte con Francia y la India, mientras que 23% lo constituye el consumo agregado de más de 180 economías.

En términos estratégicos, el fin de la guerra fría y la aparición del antiterrorismo pos 11-S han traído consigo nuevos enfoques y doctrinas como la "Guerra Preventiva", con un discurso donde la lucha contra el terrorismo penetra poderosamente en los ámbitos más convenientes, cuya interpretación y significado se muestran cargados de un elevado grado de ambigüedad. Con un superávit discursivo y un déficit de precisión en su concepto de seguridad, el protagonismo del complejo y la

industria militar estadounidense se hace cada vez mayor, provocando el correspondiente crecimiento del movimiento pacifista, tanto al interior del país, como internacionalmente. Aunque en términos numéricos, destaca el monto del gasto militar de Washington, motor de la política anticíclica mundial más importante, que para 2006 se calculaba en 17% de su PIB.

En esta tendencia preponderante, el unilateralismo estratégico que usa (y abusa de) la guerra como instrumento geopolítico se asocia con un multilateralismo geoeconómico dirigido a la conformación de bloques comerciales y a la consolidación de espacios de oportunidad con y en las economías emergentes. Actualmente, más allá de practicar abiertamente la esclavitud, el colonialismo o el genocidio, los estados occidentales disfrutan de un aplastante dominio económico, político y militar sobre el resto del mundo (Pogge, 2005: 19).

Dinámica geoeconómica alternativa (1)

Paralela a estas tendencias dominantes, se configura una dinámica geoeconómica alternativa que busca hacer frente a estas predisposiciones polarizadoras, a través del desarrollo de capacidades y la exploración y generación de instrumentos que provean de beneficios para la mayoría, en lugar de incrementar el abismo de desigualdad que el anterior panorama plantea. Ello ha provocado una particular relación entre la diplomacia comercial y la diplomacia ciudadana, la cual se aprecia en la constante beligerancia del altermundismo y la prefiguración de alternativas a este (des)orden mundial desigual.

Hay tendencias negociadoras en las que el gobierno mexicano participa tímidamente como los acuerdos del G20, en torno de los temas agropecuarios e incluso hay procesos de renegociación con el Fondo Monetario Internacional en las que México no participa de manera multilateral. Además, se incrementan alianzas de economías de ingreso medio y bajo con semiperiferias reestructuradas, como es el caso de numerosos pactos de cooperación que países como China, Malasia e Indonesia han suscrito con los llamados Tigres Asiáticos, de los cuales hay que aprender para una política exterior de Estado en el caso mexicano.

Una manera de entrar en estos nuevos esquemas de negociación es privilegiar la combinación del *lobby* intergubernamental con acuerdos con organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación y educación y demás actores de la sociedad civil organizada.

Se reitera la necesidad de una política científica que transite decididamente hacia un enfoque que privilegie la innovación, el desarrollo y la descentralización.

En cuanto a la institucionalización internacional, se busca también de manera alternativa fortalecer regímenes internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente o Jubileo 2000 para construir un diálogo más coherente desde el sur para el sur, y con ello que la comunicación sur-norte sea más comprensiva al abrirse a la escucha.

Urge también que México trabaje en un modelo energético alternativo que incluya un sistema de industrialización endógena con renta petrolera, mediante una transición gradual, dejando atrás el estigma de pozo exportador.

En asuntos de paz y seguridad, ambos términos han adoptado un carácter cada vez más humano, al abarcar en su definición y competencia temas como la ayuda humanitaria, los dividendos de paz, programas de armas por alimentos o el movimiento de la diplomacia nuclear. Estos esfuerzos se han abocado más a la creación de capacidades y al aseguramiento de las necesidades humanas básicas como sugiere el concepto de seguridad humana de la ONU (UNDP, 1995), que contempla salvaguardar las esferas económica, ambiental, alimenticia, personal, política y de salud, mostrándose como el enfoque de la seguridad centrado en la persona, no en las armas.

De igual forma un replanteamiento crítico de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se ha puesto de manifiesto, al observarse relaciones contractuales de reciprocidad entre algunos donantes y sus respectivos receptores (Alesina & Dollar, 2000). Ello, aunado a la reducción de sus montos luego del fin de la guerra fría y al hecho de que solamente 19% de los fondos es recibida por los 43 países menos desarrollados, destinando sólo 8.3% a la satisfacción de necesidades básicas, ha conducido a sugerir en que "no se puede erradicar la pobreza global 'inyectando dinero al problema'" (Pogge, 2005: 21).

En términos geoestratégicos, esta dinámica alternativa apuesta por un multilateralismo con una redefinición de los criterios nacionales en canales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde el acercamiento a las economías emergentes y en transición parece ser la alternativa a la mancuerna unilateralismo geoestratégico-multilateralismo geoeconómico anteriormente señalada.

Finalmente, en contraposición a la dinámica diplomática de la tendencia principal, este eje alternativo busca subordinar la diplomacia comercial a la agenda de desarrollo, mediante el ejercicio de una política económica de Estado que coopere con la diplomacia ciudadana.

Siete escenarios de regulación-negociación-diversificación

A partir del segundo trimestre de 2003 asistimos a una recuperación de la producción industrial, de las inversiones en general y de las bolsas en particular, en la economía mundial; se vienen consolidando tendencias a abandonar radicalmente los principios neoliberales y a retomar políticas anticíclicas, particularmente en la baja de la tasa de interés y el aumento del gasto público, aunque los gastos militares comandan la recuperación (Dos Santos, 2005).

El desarrollo desigual de la economía internacional tiene en parte su explicación en la discontinuidad con la que avanza el capitalismo sobre economías donde no se ha implantado y en la desigual reestructuración de las economías de los países desarrollados. Orlando Caputo (2005) hace una caracterización de las crisis cíclicas que atraviesa el capitalismo contemporáneo: seis de ellas se han

presentado desde 1970, cuatro de las cuales son posteriores a 1991. Las cuatro primeras crisis tuvieron su origen en los Estados Unidos, mientras que la de 1994 empieza en México y la de 1997 en el sudeste asiático, es decir estas dos últimas crisis se originan en la periferia del capitalismo mundial.

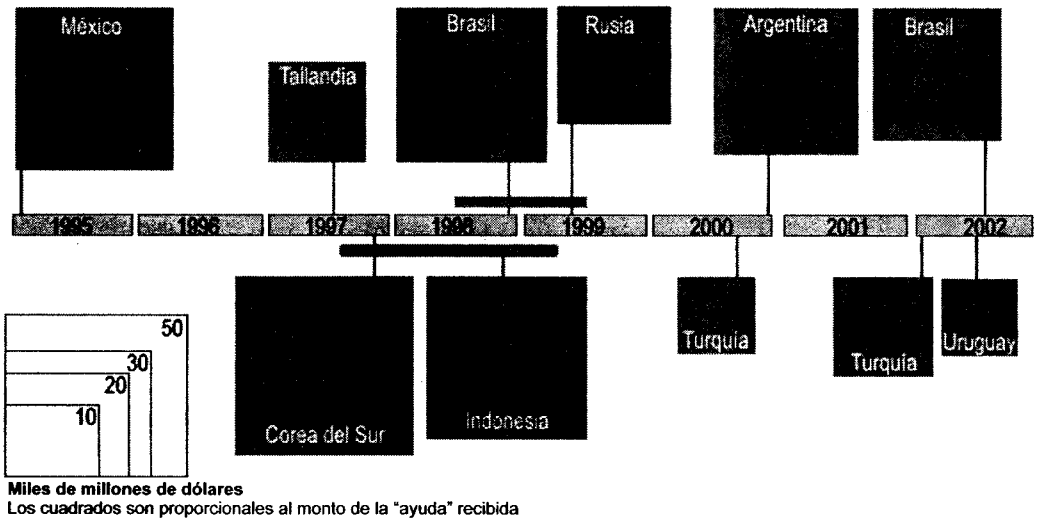
Las políticas anticíclicas que se aplican desde mediados de 2003, acentúan la heterogeneidad de respuestas en los modos de gestión y de regulación frente a los problemas planteados por la imbricación entre economías nacionales y economía internacional. Se cuestionan todas las categorías centrales al pensamiento único: la relatividad de la estabilidad macroeconómica y de la disciplina fiscal (Stiglitz, *passim.*); los límites de la privatización como fuente de gasto público y su sustitución por el regreso de enfoques estado céntricos (véase gráfica 2); el énfasis en políticas económicas, particularmente la comercial, en la orientación hacia la exportación, son políticas que enfrentan los matices que introducen países y bloques económicos al dar cierto espacio al mercado interno, e incluso al modelo endógeno de desarrollo; el privilegio al capital financiero por encima del capital productivo, no obstante que uno de los profundos cambios entre las diferentes formas de capital, consiste en que "Las empresas productoras de bienes y servicios se han liberado del dominio que en décadas anteriores ejerció sobre ellas el capital financiero" (Caputo, 2005: 49).

Esta situación produce siete escenarios diversificados, de acuerdo con la gráfica 3, los cuales se destacan a continuación:

A. Tres de ellos corresponden a la heterogeneidad que asume el proceso de globalización neoliberal, desde el punto de vista del modelo de gestión-negociación-regulación socioeconómica; podríamos clasificarlos como MODELOS NEOLIBERALES HETEROGÉNEOS:

Gráfica 2

Los rescates financieros



Fuente: L'Atlas 2006. *Le Monde Diplomatique.* Francia; con datos de Banco Mundial, Global Development Finance Report 2005.

1. Liberal ortodoxo: adopta de manera rígida las medidas del Consenso de Washington, pugna por la liberalización a ultranza en el marco de acuerdos y tratados de libre comercio, con doble agenda: una para los asuntos comerciales y otra para el resto de las negociaciones económicas. México, junto con la mayor parte de países de América caen dentro de esta categoría, en Europa destaca Gran Bretaña e Irlanda. Australia es la punta de lanza en la región de Oceanía.
2. Industrial Renano: son países que cuentan con planes o políticas industriales estatales, políticas de compensación que incluyen programas de cohesión social y Banco Central fuerte, mercado comunitario como articulador con el mercado mundial. Aquí caben la mayor parte de países de la Unión Europea.
3. Regulación gerencial: el Estado como agente articulador de tradición y cambio integra a empresarios como actores protagónicos de la gestión y negociaciones, principalmente de asuntos comerciales. Se refuerza la capacidad estatal reguladora en estrategias de apertura selectiva con rasgos neoproteccionistas, principalmente del sistema alimentario y gradual. Se trata de la inmensa mayoría de países que se ubican en el sudeste asiático.

B. Otros escenarios corresponden a las estrategias de adaptación o de ampliación que persigue el neoliberalismo en torno de las economías nacionales que transitan de antiguos modelos socialistas-estatistas hacia economías de mercado, o economías nacionales, que ni son plenamente centrales ni periféricas, pero están en proceso de revalorización, sobre las cuales tampoco se ha podido aplicar el modelo neoliberal de manera ortodoxa. Nos referimos a MODELOS PARANEOLIBERALES:

4. Economías en transición: Rusia y el ex bloque soviético, destacan por el desafío que significa transformar sus antiguos modos de gestión económica centralizados y burocráticos, en economías "liberalizadas". En estos países, se intentó aplicar el modelo neoliberal ortodoxo, adaptando supuestamente la experiencia latinoamericana del Consenso de Washington, pero sin éxito ya que se tuvieron que preservar algunas políticas públicas de compensación social contrarias a la ortodoxia neoliberal.
5. Semiperiferia reestructurada: India, en Asia; Sudáfrica, en el continente africano; Brasil, en Latinoamérica, representan economías que tienen aspiraciones de convertirse en potencias regionales, pero cuyos modos de gestión implican otra forma de negociación con diversificación comercial y creando alianzas político-diplomáticas, que es distinta a la ortodoxia neoliberal —aunque no llega a constituirse en alternativa frente al neoliberalismo—, pero que busca nuevos acuerdos o nuevas reglas ante las instituciones financieras mundiales y ante los bloques comerciales regionales.

C. Otros dos escenarios se refieren a la competencia a la que es sometido el enfoque neoliberal ortodoxo por otros modelos que no tienen esa orientación en su origen, o por economías que están en disputa mediante guerras internas y externas, donde no terminan de implantarse la ideología y las prácticas del libre comercio. Nos referimos a MODELOS NO NEOLIBERALES:

6. Economías en disputa: se trata de países sometidos a guerras y a procesos de reconversión desde fuera, cuyos modelos económicos no son netamente capitalistas. En estos casos, la gestión-negociación de su manera de insertarse al mercado mundial se enmarca en procesos neocoloniales que no desembocan en esquemas de integración "liberalizados" (Afganistán, Irak, Bosnia, entre otros). Aquí caben también algunos países de las periferias revalorizadas, en función de recursos estratégicos, de su biodiversidad o de su localización estratégica, pero que no logran implantar el modelo neoliberal o se le oponen abiertamente; son naciones con Estados dominados por una iglesia, o sin estados consolidados, o con estados débiles incapaces de gestionar su inserción al mercado mundial (República Democrática del Congo, países árabes petroleros, etcétera).
7. Socialismo con mercado: aunque el término no es consensuado, los casos de China, Vietnam y Cuba, se proponen un modelo socioeconómico diferente del neoliberal, sin embargo, las reglas capitalistas que impone el mercado mundial son gestionadas internamente por estos países sobre bases supuestamente socialistas.

Dinámica geoeconómica alternativa (2)

- Evaluar críticamente el modelo socioeconómico orientado a la exportación industrial. Transformar las prioridades nacionales hacia el capital productivo por encima del capital financiero; nuevas proporciones entre mercado externo e interno (papel estratégico de una política industrial).
- Redefinir mecanismos para evitar la vulnerabilidad producida por la volatilidad financiera, mediante el refuerzo de las capacidades reguladoras del Estado. Con el regreso de los enfoques estado céntricos, evitar el sesgo que favorece al capital bancario; evaluar resultados del blindaje económico mexicano –cuyos fondos son cercanos a los 70 mil millones de dólares– y, junto con la implantación de una Tasa Tobin, diseñar políticas anticíclicas.
- Hacer una revisión crítica del Consenso de Washington y las reformas que se aplicaron bajo esos principios en distintas latitudes.
- Definir políticas comerciales diversificadas desde estrategias sur-sur; aprender de los NEOLIBERALISMOS: finalizar con acuerdos y tratados que se acoten a la dimensión comercial,

proponiendo acuerdos generales de cooperación que los complementen; adoptar políticas industriales, de compensación y cohesión social nacionales. Aprender a diseñar políticas de apertura comercial selectiva, gradual, defensoras de recursos y sectores estratégicos; apoyarlas en una banca central fuerte.

- Aprender de los escenarios PARANEOLIBERALES, diversificando las relaciones comerciales y geopolíticas sur-sur hacia las economías en transición, principalmente Rusia, India y hacia aquellos países que proyectan sus economías como potencias regionales, como Brasil.
- Aprender de las economías no neoliberales, sus procesos de reforma económica y reestructuración productiva; tanto Vietnam, como China y Cuba.

Proyección hegemónica de los Estados Unidos

Dentro de la geoestrategia regional estadounidense, un proyecto de gobernabilidad hemisférica subordinada a la seguridad de Washington, fundamentado en su Doctrina Monroe, que data de 1890, ha retomado más fuerza después del 11 de septiembre de 2001: El Área de Libre Comercio de las Américas.

Bajo el nombre de Iniciativa para las Américas, el 27 de junio de 1990 el entonces presidente George Bush presentaba una empresa cuyos objetivos contemplaban:

> crear incentivos para reforzar el creciente reconocimiento de América Latina de que las reformas de libre mercado son la llave para el crecimiento sostenido y la estabilidad política. Los tres pilares de nuestra nueva iniciativa son comercio, inversión, y deuda. Para expandir el comercio, yo propongo que empecemos un proceso de crear una zona hemisférica de libre comercio; para incrementar la inversión, que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital dentro de la región; y para fomentar la disminución de la carga de la deuda, un nuevo enfoque a la deuda de la región con importantes beneficios para nuestro medio ambiente.

Actualmente, bajo el mismo esquema pero con un discurso renovado, Washington persigue el proyecto hemisférico más ambicioso en sus relaciones interamericanas: el eje económico-comercial con el ALCA, articulando los distintos espacios americanos con la lógica económica del neoliberalismo y su hegemonía geopolítica; otro eje de instrumentación política diplomática de la OEA, para difundir el imaginario democrático liberal; y un tercer eje, con la reestructuración del sistema interamericano de defensa, desde un enfoque policiaco militarizado de seguridad, que la desvincula de la agenda de desarrollo. Sus principales aspectos son:

- Desplazamiento del conflicto este-oeste por el narcotráfico y (re)militarización del continente, incluida la negociación selectiva de cuotas de emigrantes hacia ese país, que se une al combate contra el terrorismo (con toda la carga de ambigüedades que ello representa).

- Reestructuración del Sistema Interamericano, particularmente de la Organización de Estados Americanos, su Carta Democrática, la defensa de los Derechos Humanos según los intereses coyunturales de Washington, sin reconocer las instancias de gobierno supranacional como el Tribunal Penal Internacional; el nuevo diseño del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la configuración del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas como uno de los pilares geoestratégicos para el hemisferio.
- La amenaza de guerras como la de Irak influye en el redespliegue de la política energética en función de las reservas estratégicas estadounidenses y la militarización de sus fronteras terrestres acentúa el cerco, tanto como el aislamiento y militarización, asociados con los estados de la región.

La geoeconomía de las relaciones interamericanas presenta los rasgos siguientes:

- El comercio con Latinoamérica y el Caribe es el más cuantioso en términos de importaciones y exportaciones realizadas por la economía estadounidense en el mundo. México, su principal socio comercial entre 1999 y 2002, ahora es el segundo al ser desplazado por China.
- Además, tres países latinoamericanos contribuyen con 35% del petróleo que importa esta potencia: México (17%), Venezuela (15%) y 3% de países latinoamericanos y caribeños.
- Los cerca de 30 millones de inmigrados de origen latino y principalmente, unos 8 millones de trabajadores indocumentados, abaratan los costos de la fuerza de trabajo y realizan aquellas labores indeseables para el blanco anglosajón.
- Esos cerca de 40 millones de latinos, contribuyen a la ampliación del mercado interno de los Estados Unidos con una cuarta parte del PIB, y es un sector de consumidores que tiene la tasa de crecimiento más elevada, entre los distintos sectores de la población que reside en ese país.
- Si bien los emigrantes latinoamericanos a los Estados Unidos aportaron más de 30 mil millones de dólares a la economía de sus países mediante el envío de remesas, los costos de intermediación bancaria, cercanos a 12% del total, en su mayoría son capitalizados por bancos estadounidenses.

Este conjunto de relaciones interamericanas juega un rol decisivo para México, ya que las relaciones bilaterales con Los Estados Unidos marcan la orientación geoeconómica del país.

México, sus relaciones interamericanas en la geopolítica global

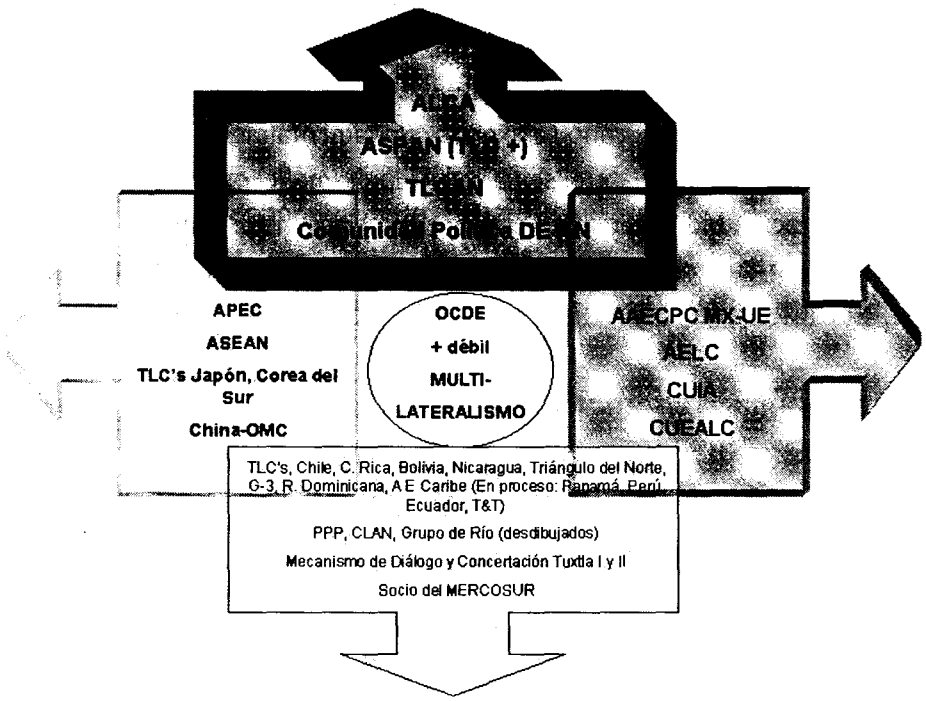
El caso mexicano ilustra la tendencia dominante según la cual la geopolítica se subordina a la estrategia económica ante las mutaciones del poder. Si bien las relaciones interamericanas juegan un

papel central en cuanto a límites y posibilidades para la inserción mexicana a la geopolítica global, las apuestas geoeconómicas que se hacen desde las políticas gubernamentales afectan decisivamente el carácter de su agenda de desarrollo nacional. Los principales impactos geoeconómicos de esas políticas se pueden apreciar en la gráfica 4 y son:

- Impulso acelerado a la integración de bloques económicos, principalmente de carácter regional, bajo el esquema más ortodoxo de libre comercio.

Gráfica 4

Apuestas geoeconómicas de México



Nucleo	Primer orden	Segundo orden	Tercer orden	Cuarto orden
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas ASPAN: Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte Comunidad Política de América del Norte	AAECPC: Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea AELC: Asociación Económica de Libre Comercio CUIA: Cumbres Iberoamericanas CUEALC: Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe	APEC: Cooperación Económica Asia-Pacífico ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (acercamiento) TLC's: Tratados de Libre Comercio con Japón (vigente) y Corea del Sur (en proceso) China-OMC: ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio	TLC's: Tratados de Libre Comercio con países de América Latina y el Caribe PPP: Plan Puebla Panamá CLAN: Comunidad Latinoamericana de Naciones MERCOSUR: Mercado Común del Sur

Fuente: Elaboración propia.

- Estrategia de reinserción internacional basada en la integración de un bloque económico norteamericano que cobra tres dimensiones: el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), lo cual repercute en la preeminencia de los intercambios, principalmente, con los Estados Unidos, país con el que se tenía en 2004, 56% de las importaciones y 89% de las exportaciones.
- Además, el privilegio de las relaciones comerciales sobre las político-diplomáticas, llevan al sesgo de la política económica y comercial hacia los Estados Unidos, sin que haya búsqueda de reciprocidad en las relaciones económicas bilaterales.
- Aunque México destaca mundialmente por la multiplicación de tratados bilaterales y regionales, solamente se ha establecido una diversificación de sus intercambios comerciales de carácter formal, en los hechos predomina un claro sesgo hacia los Estados Unidos y relaciones comerciales de segundo orden con la Unión Europea, el sudeste asiático y Latinoamérica y el Caribe, respectivamente.
- El multilateralismo mexicano se expresa fundamentalmente en su pertenencia a la OCDE, pero esta política multilateral se ha reducido dramáticamente en los foros globales como la Organización Mundial de Comercio y en diversas instancias de concertación económica y política sur-sur, relativos a la defensa de mejores condiciones de intercambio agropecuario, o de integración comercial alternativa, particularmente en el caso del Mercosur.

Dinámica geoeconómica alternativa (3)

A partir de esta centralidad de las relaciones interamericanas, es necesario que una agenda para el desarrollo mexicano tome en cuenta:

- La revaloración de la gestión estratégica de recursos geográficos propios de la biodiversidad, los recursos renovables y petroleros, de manera que se puedan aprovechar las ventajas comparativas frente a los diversos esquemas de integración neoliberales, paraneoliberales y no neoliberales. Tomar en serio la estrategia de diversificación comercial y la apuesta productiva.
- Tomar distancia del ALCA mediante el fortalecimiento de relaciones sur-sur, para mejorar las negociaciones sur-norte, a través de una reorientación latinoamericanista de acercamiento con la Comunidad Suramericana de Naciones y el Mercosur, a la par de la diversificación y profundización de relaciones comerciales, de cooperación y concertación política con la Unión Europea, los países del sudeste asiático, las economías emergentes la semiperiferia reestructurada y los países "socialistas con mercado".
- Evaluar los espacios de renegociación que tienen el TLCAN y la ASPAN, particularmente en materia agropecuaria, industrial, derechos de propiedad intelectual e inversión. Definir

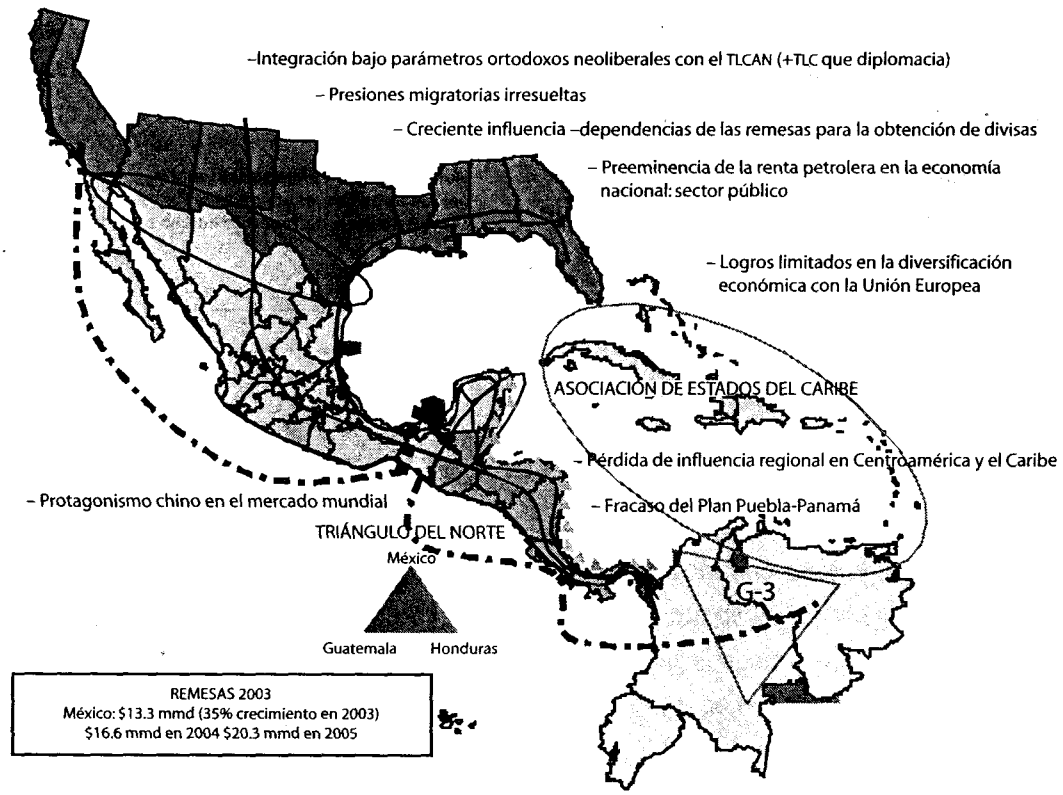
la renegociación de la carta petrolera en función de un modelo energético alternativo que contemple la reforma energética del pais y convocar un debate nacional sobre la conveniencia de una Comunidad Política de América del Norte que enfatice los derechos ciudadanos nacionales y supranacionales.

- Asociar seguridad-desarrollo-pacto migratorio-lucha contra el narcotráfico, en la agenda de relaciones interamericanas. Acercar democracia política, económica y social, en una Carta Democrática Interamericana pensada en función de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de ciudadanía que se debaten en Naciones Unidas.

Geoeconomía nacional-regional interna

En la escala nacional se articulan la geoeconomía mundial y la local. En el mapa 2, se muestra que esta relación global-local está sufriendo transformaciones aceleradas en el caso mexicano. A continuación, se proponen algunos de los rasgos sobresalientes de esta dinámica:

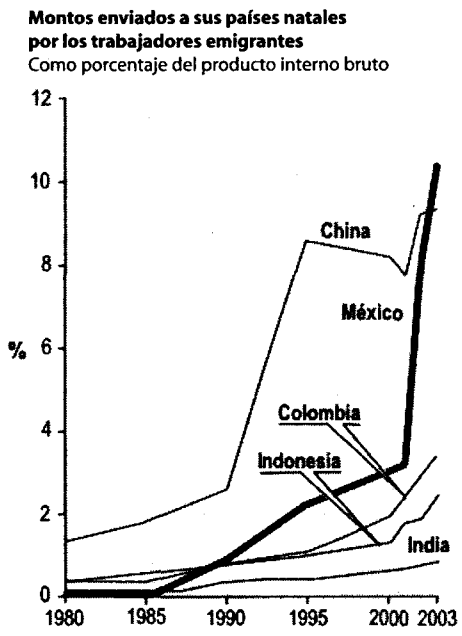
Mapa 2
Dimensión geopolítica y geoeconómica de la globalización



Fuente: Elaboración propia.

- Con el abandono y debilitamiento de la proyección geopolítica de México hacia el sur y la pérdida de prestigio en la agenda diplomática internacional se limitan las posibilidades de negociar una mejor inserción de México en la dinámica geoeconómica mundial.
- El aferramiento al Modelo Orientado a la Exportación Industrial, implicado en la aplicación rígida de reformas, deja sin perspectivas a un proyecto equitativo de país que se apoye en la combinación de un desarrollo endógeno con mercado interno fuerte, y una inserción regulada, selectiva, gradual al mercado mundial.
- Se ha optado por una integración bajo parámetros ortodoxos: apertura sin selectividad, sin búsqueda de reciprocidad, sin alternativas de diversificación *vis-á-vis* la economía estadounidense. El diseño de la infraestructura y comunicación del país (ejes carreteros, puertos, transporte multimodal, con orientación sur-norte) responde a esos criterios.
- Ante el aumento de los precios del crudo, la preeminencia de la renta petrolera es una de las variables determinantes de la agenda económica interna y externa. Si bien aumentó la exportación manufacturera, no hay que perder de vista que el 80% del total exportado corresponde al intercambio intrafirmas.
- Aumenta la importancia de las remesas para la economía mexicana y su importancia en el volumen de esos recursos que se muevan al nivel mundial, como se puede apreciar en la gráfica 5. Este concepto representó 13.3 miles de millones de dólares (mmd) en 2003, lo que significó un 35% de crecimiento con respecto a 2002, c antidad que subió a 16.6 mmd en 2004 y a 20.3 mmd en 2005. Las remesas son la segunda fuente de divisas; muy cerca del petróleo, pero muy por encima del sector turístico (que aportó unos 5 mmd en 2005).

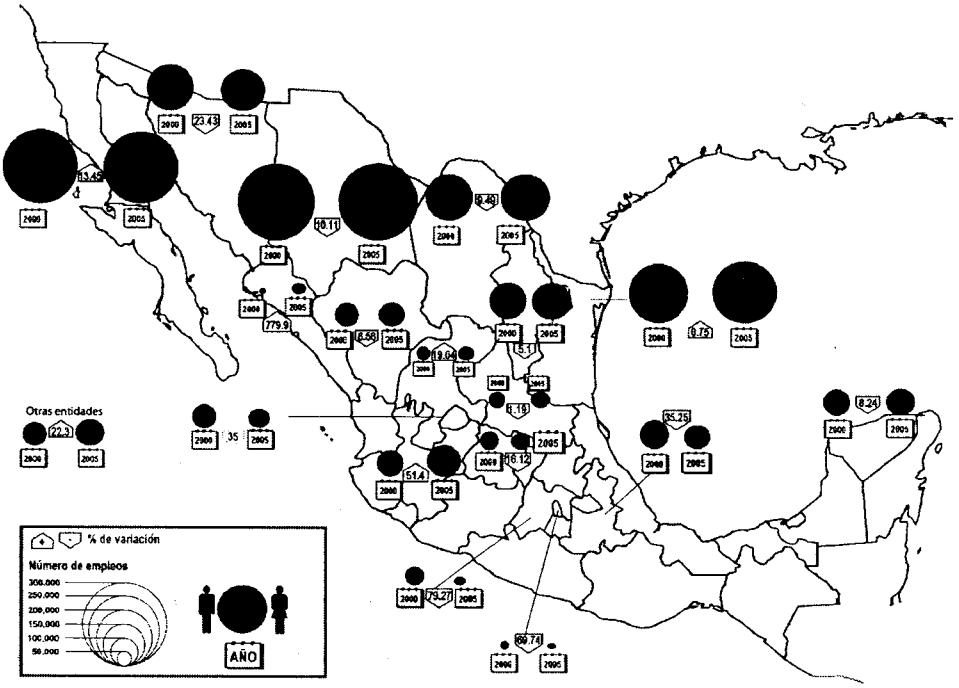
Gráfica 5
Montos de remesas en porcentaje del PIB por país



Fuente: L'Atlas 2006. *Le Monde Diplomatique*, Francia, con datos de Banco Mundial. Global Development Finance Report 2005.

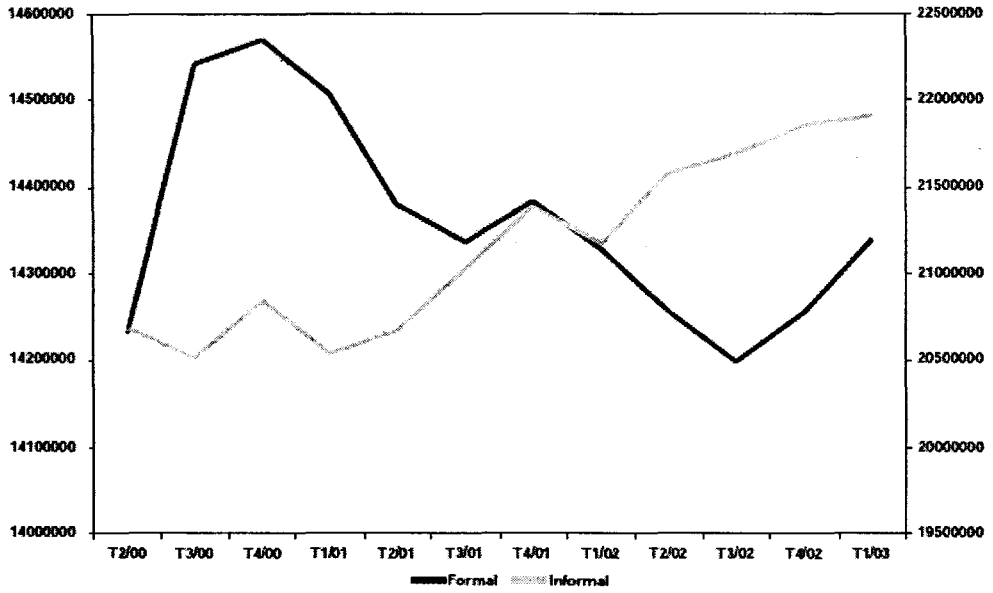
- Ha fracasado la apuesta por el modelo maquilador; sin plan industrial, no se generan cadenas productivas, ni empleos estables ni remuneradores. La brecha entre regiones ganadoras y perdedoras aumenta y con ello la desigualdad regional en el país. Entre 2000 y 2005 descendió en 9.6% el total de empleos en maquiladoras. Estas industrias se ubican predominantemente en los estados fronterizos del país; región donde se registran los principales decrementos en el empleo. En los estados del centro del país aumenta el empleo de las maquiladoras. La feminización del empleo maquilador mantiene la mitad de los puestos de trabajo en los estados del norte, mientras que en el resto de las regiones el empleo es principalmente masculino. Así se puede constatar en el mapa 3.

Mapa 3



- En contrapartida, crece la informalización de la economía, pues se calcula que abarca a finales de 2005, cerca de un 45% del PIB; la cantidad de empleos informales rebasó la de empleos formales a partir del segundo trimestre de 2002; se calcula que para finales de ese año los empleos informales ya representaban más de la mitad del empleo total, como se constata en la gráfica 6. Esta informalización repercute en buena medida en la criminalización de la economía y el debilitamiento del Estado, lo cual se aúna al incremento de la corrupción en las relaciones entre la empresa y el sector público en ambas esferas formales e informales.

Gráfica 6



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2000-2003. Cálculos propios.

- El modelo neoliberal adoptado tiene un fuerte impacto depredador sobre el medio ambiente; se calcula que el costo de ese impacto equivale a poco más de 10% del PIB. Esta crisis de regulación sin horizonte de desarrollo sustentable, representa un desafío mayor para una agenda alternativa de desarrollo.
- La crisis agropecuaria se agudizó en 2004, a raíz de la entrada en operación de los acuerdos del TLCAN que afecta la producción de granos básicos; viene creciendo el malestar y la movilización política de los productores, pero no se avizoran perspectivas de soberanía alimentaria en el corto plazo. México importa actualmente, de acuerdo con la RMALC: 25% del maíz; más de un tercio de trigo; 9 de cada 10 kg de arroz; más de 90% de la soya; un tercio del sorgo que consume el país. En el TLCAN se acordó permitir la entrada sin arancel a 3 millones 671 mil 327 toneladas de maíz entre 1994 y 2007. Sin embargo, para 1996 se importaron libremente 5 millones 843 mil 726 toneladas. En 2001 se registraron más compras de alimentos al extranjero que en toda la historia de México. Crece el déficit agroalimentario tanto como la distancia entre los productores vinculados con la exportación y la economía campesina.
- En materia social, no hay una agenda del desarrollo pues el modelo económico imperante está dominado por una política económica obsesionada con el crecimiento, lo cual ha producido una política social esquizofrénica; por un lado, tendiente a reconocer la universalización de los derechos ciudadanos, pero en los hechos derivados de las políticas públicas sociales termina por aplicarse de manera estratificada y focalizada.

- El modelo económico adoptado, reduce la potencia pública redistributiva al minimizar las capacidades de regulación y gestión pública del Estado. En razón de esta tendencia neoliberal, la política fiscal no recoge impuestos suficientes para hacer eficaz el gasto social. En México, uno de los países del mundo donde menos impuestos se pagan, los recursos captados fiscalmente apenas son del 13% del PIB, una cifra inferior a la de Senegal. Por lo tanto, las políticas de compensación y de combate a la pobreza no tienen recursos suficientes. El gasto público del Estado no alcanza a tener efectos redistributivos ni por lo tanto impactos dinamizadores de la economía interna que sean significativos.

Dinámica geoeconómica alternativa (4)

Abandonar el Modelo Orientado a la Exportación Industrial, y generar en su lugar un proyecto equitativo de país –por lo tanto con políticas públicas con enfoque de género– que se apoye en la combinación de un desarrollo endógeno con mercado interno fuerte, y una inserción regulada, selectiva y gradual al mercado mundial.

Si la preeminencia de la renta petrolera es determinante en la agenda económica interna y externa, una de las urgencias para la agenda de desarrollo alternativo es la transformación gradual de esos recursos, para modificar la plataforma de exportación petrolera hacia productos industriales petroquímicos y manufactureros con valor agregado. Dejar de ser un simple pozo petrolero requiere ir terminando con la dependencia de la renta petrolera y transitar hacia un país industrializado.

El aumento exponencial de las remesas en la economía mexicana, requiere de estrategias que refuercen el impacto productivo de esas divisas mediante programas de fomento local (como el 3 x 1, que inició en Zacatecas) y de estrategias bancarias nacionales que faciliten y aseguren los envíos y recepción de remesas.

Ante el fracaso del modelo maquilador, urgen políticas industriales que generan cadenas productivas, empleos estables y remuneradores. Un modelo de desarrollo regional que combata la diferencia entre sectores productivos y regiones económicas, que oriente el diseño de la infraestructura y comunicación del país. Las mesorregiones, espacio de coordinación entre la Conferencia Nacional de Gobernadores y el gobierno federal, pueden generar nuevos pactos regionales que tiendan a eliminar la brecha entre regiones ganadoras y perdedoras y con ello la desigualdad regional en el país.

La informalización de la economía opera a dos velocidades; una es la respuesta creativa que adoptan los excluidos para la supervivencia y la otra desemboca en actividades criminales Cada una de ellas requiere de estrategias específicas; la primera, necesita promoción macroeconómica, mientras que la segunda necesita del fortalecimiento institucional. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción, por la transparencia y la rendición de cuentas se constituyen en condición ineludible para políticas económicas eficaces.

En lo ambiental, la crisis de regulación sin horizonte de desarrollo sustentable puede ser evitada si se incorporan criterios de sustentabilidad en el conjunto de las actividades económicas, junto con un modelo energético apropiado y una estrategia de investigación-desarrollo en el área biotecnológica, además de garantizar un uso social del agua.

Para abatir la crisis agropecuaria se necesitan combinar medidas que aseguren la soberanía alimentaria e incidan en las negociaciones globales de comercio y financiamiento, junto con un relanzamiento de pequeños y medianos productores orientados al mercado interno. Una de las fuentes de financiamiento público de esos proyectos sería la transformación de una parte de la renta petrolera en producción de alimentos.

Se dice con razón, que la mejor política social es una buena política económica, que genere crecimiento estable y duradero, empleo, recuperación salarial, ahorro e inversión; por supuesto, además de productividad para ganar competencia en la exportación. Se necesitan pues políticas económicas anticíclicas, pero también programas de compensación para combatir efectivamente la pobreza.

La reforma fiscal no se reduce a un problema técnico para la recaudación de impuestos, sino que tiene que inspirarse en un proyecto de país que exprese una agenda de desarrollo socialmente discutida. La redistribución de recursos y atribuciones fiscales necesita un proyecto de federalismo fiscal que esté unido al modelo fiscal nacional requerido por el futuro justo, democrático, equitativo, planteado en una agenda de desarrollo alternativo.

Bibliografía

Alesina, Alberto & Dollar, David, 2000, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", en *Journal of Economic Growth*, núm. 5, disponible en (abril 2006): http://papers.nber.org/ papers/w6612.pdf

Bhagwati, Jagdish, 2004, *In Defense of globalisation*, Oxford University Press, Estados Unidos.

Caputo, Orlando, 2005, "Estados Unidos y China: ¿locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?", en Jaime Estay (comp.), *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO-Libros, Colección Grupos de Trabajo, Argentina.

Chan, Steve, 1995, "Grasping the Peace Dividend: Some Propositions on the conversion of Swords into Plowshares", en *International Studies Qurterly Supplement*, 1, vol. 39, Issue 1.

Commission on Human Security. 2003, *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, United Nations Publications.

Cruz de Castro, Renato, 2000, "Whither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in U.S. Post Cold War Foreign Policy Towards East Asia", en *Asian Affairs: An American Review*, vol. 26, Issue 4, pp. 201-221.

Dos Santos, Theotonio, 2005, "Hipóteses sobre a conjuntura mundial depois do 11 de setembro", en Jaime Estay (comp.), *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO-Libros, Colección Grupos de Trabajo, Argentina.

Goldin, Ian y Reinert, Kenneth, 2005, *Globalización y pobreza*, Banco Mundial. Una versión electrónica de la edición consultada se encuentra disponible en el URL (abril de 2006): www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&teid=000160016_20060105180352

Human Security Centre, 2006, *Human Security Report 2006. War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, Estados Unidos, edición revisada. Disponible en el URL (abril de 2006): www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63

Ibarra, David, 2005, *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, 2003, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute of International Economics, Washington, D.C.

PNUD, 2005, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, Mundi-Prensa Libros, Madrid, disponible en: www.mundiprensa.com

Pogge, Thomas, 2005, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, España.

Roberts, Susan, Secor, Anna y Sparke, Matthew, 2003, "Neoliberal Geopolitics", en *Antipode*, vol. 35, Issue 5, pp. 886-897.

Rosenau, James N., 1990, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press.

Sparke, Matthew, 2000, "Excavating the Future in Cascadia: Geoeconomics and the Imagined Geographies of a Cross-Border Region", en *BC Studies*, núm. 127.

United Nations Development Programme, 1995, *Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security*, United Nations Publications. Disponible en (abril de 2006) http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/

———, 2002, *Human Development Report 2001. Making New Technologies for Human Development*, United Nations Publications. Versión electrónica disponible en http://hdr.undp.org/reports/global/2001/en/pdf/completenew.pdf

———, 2003, *Human Development Report 2002. Making Deepening Democracy in a Fragmented World*, United Nations Publications. Versión electrónica disponible en http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/pdf/complete.pdf

Vergopoulos, Kostas, 2002, "El fin de la globalización", en *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 33, núm. 130, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, julio-septiembre, pp. 137-155.

La integración económica de Europa, ¿un modelo a seguir?

*Rosa María Piñón Antillón**

Conocer las modalidades del proceso de integración económica de la Unión Europea (UE) es importante para México y América Latina, toda vez que dicho proceso ha cambiado la fisonomía económica, política y social de sus Estados miembros, principalmente de los llamados países del sur: España, Irlanda, Portugal y Grecia. La adhesión de España a la entonces Comunidad Europea reviste singular importancia, porque logró dar el salto cualitativo del subdesarrollo al desarrollo y hoy, a la economía española se le considera como próspera y moderna. Irlanda es otro ejemplo interesante. Esta nación dejó de ser beneficiaria de los Fondos de Cohesión al alcanzar en 1997 la plena convergencia económica con la UE (medida en términos del ingreso *per capita*) llegando incluso en el año 2000 a alcanzar 118%, y ubicándose desde ese entonces por encima de la media europea.

Irlanda es hoy uno de los países más prósperos de la Unión, lo que prueba que cuando hay liderazgo político y la interacción de la economía de ese país con su entorno funciona adecuadamente, es posible salir del subdesarrollo. Por su afinidad con México y América Latina, centraremos nuestra atención en España, en el entendido de que ningún modelo, por bueno que sea, puede ser importado y adaptado a condiciones que difieren sustancialmente.

El modelo europeo responde a circunstancias *sui géneris* que nada tienen que ver con la historia y el presente de América Latina y México. No obstante, ello no significa que no se puedan derivar lecciones valiosas que enriquezcan la experiencia de América Latina y permitan detectar, y en consecuencia, plantear soluciones tendientes a resolver las fallas provocadas por modelos donde los mercados *per se* dictan las reglas del juego, sin que en forma paralela existan mecanismos compensadores, de cohesión económica y social, producto de la solidaridad de las regiones más avanzadas con las de menor desarrollo, para evitar que los costos de los ajustes derivados de la liberalización económica acentúen las disparidades entre unas y otras.

---

* Profesora de la UNAM e investigadora nacional (SNI, Conacyt), presidenta de la European Community Studies Association, Chapter Mexico y vicepresidenta de la European Community Studies Association, Chapter Latin America. Visiting Scholar en: Columbia University (Nueva York, Estados Unidos), Reading University (Inglaterra) y Universidad Santiago de Compostela (Galicia, España).

En una primera instancia y de manera sucinta se abordarán los resultados del proceso de integración experimentado por Europa; región que fue capaz de aglutinar —desde sus inicios y hasta la hecha— a 25 naciones con un mismo fin: alcanzar la prosperidad de sus pueblos, la paz y la cooperación entre ellos. La solidaridad financiera de los estados más ricos con los menos favorecidos ha sido una herramienta muy eficaz: le ha dado legitimidad al proceso integrador.

En un segundo apartado, el análisis se centrará en la influencia ejercida por las transferencias de recursos financieros (Fondos Estructurales y de Cohesión) de los países más ricos de la Unión hacia las regiones atrasadas, antaño generadoras de pobreza y de expulsión de mano de obra, para dar lugar en la actualidad a un crecimiento económico regional más equilibrado y acorde con los objetivos de desarrollo planteados.

En el caso de España se analizará el papel desempeñado por los Fondos Estructurales y de Cohesión; y de las políticas agrícola, de pesca, de desarrollo regional y creación de infraestructuras en la modernización de su aparato productivo. En menos de tres décadas, esa nación dejó de formar parte del mundo en desarrollo para incorporarse a las diez economías más ricas del planeta. Debemos advertir que esta vertiente de análisis constituye sólo una parte (si bien importante) de un entramado económico, político y social mucho más complejo. Difícilmente, en este espacio se podría abordar el tema de la modernización de la economía española en toda su complejidad; no obstante, aporta una clara idea del papel ejercido por los fondos estructurales y de cohesión comunitarios en España: le facilitaron a esa nación el salto cualitativo del subdesarrollo al desarrollo.

Una historia de solidaridad

Una de las particularidades más importantes del modelo europeo es su filosofía política incluyente. A lo largo de medio siglo, la UE ha experimentado varias ampliaciones, en las que países ricos y pobres se han unido para crecer juntos con base en un mismo esfuerzo integrador y resolver —a través de políticas diseñadas ex profeso y con una fuerte dosis de solidaridad económica— las enormes disparidades económicas y sociales existentes entre ellos. Esta no ha sido una tarea sencilla, ni tampoco ha estado exenta de serias vicisitudes; pero el éxito alcanzado por dicho proceso de integración económica, refleja hoy la nueva configuración del mapa político europeo, en el que la UE asume un protagonismo sin parangón *vis á vis* otros bloques comerciales. Además, si se concreta —como está previsto para un futuro (si bien aún lejano)— la adhesión de Turquía[1] la transformación de este bloque económico y monetario puede adquirir dimensiones insospechadas y aún no del todo sopesadas.

[1] La primera de las ampliaciones de la entonces Comunidad Económica Europea se produjo en 1971 con la adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda. La segunda tuvo lugar en 1981, al incorporarse Grecia y la tercera en 1986 con la adhesión de España y Portugal. La cuarta ampliación la protagonizaron Suecia, Finlandia y Austria. Pero fue en la quinta donde diez nuevos miembros se sumaron en el año 2004 a dicho proceso de integración, a saber: Estonia, Letonia, Li-

A lo largo de su historia reciente, las naciones más ricas de la UE han transferido importantes montos de recursos financieros y de *know how* a los países menos desarrollados, siendo claros ejemplos de ello España, Irlanda, Portugal y Grecia. En la actualidad, las diez naciones recién incorporadas a la ue también esperan verse beneficiadas por ese tipo de prácticas y seguir los pasos modernizadores de esos países. El crecimiento económico de España, pero sobre todo de Irlanda, ha sido un detonador importante; en los últimos cinco años ha sido superior a la media europea y las estimaciones para 2006 y 2007 hacen prever que dicha tendencia continuará.

La apertura de las fronteras físicas, administrativas y legales, ha dado paso a importantes flujos de comercio e inversión entre los Estados miembros de la UE. Y si bien los mercados constituyen una fuerza económica de primera magnitud, no es la única. La presencia de los estados nacionales y de las instituciones comunitarias se hace sentir en todo momento, imprimiéndole un sello humano a la llamada "mano invisible". La economía social de mercado prevalece en la UE y aunque con fallas importantes (como son las altas tasas de desempleo juvenil y la precariedad de los puestos de trabajo ofrecidos a los jóvenes) nada tiene que ver con la economía salvaje y depredadora que se observa en muchas otras regiones del mundo, particularmente en América Latina, donde bajo el lema de la globalización se justifican acciones políticas inaceptables para los intereses de las grandes mayorías.

Las prioridades del proceso de integración económica de la UE no han estado circunscritas a la liberalización económica *per se*; por el contrario, han hecho suyo el objetivo de incorporar a la dinámica del desarrollo a las regiones más atrasadas. Ello ha sido posible mediante el diseño de políticas *ex profeso*, cuyo objetivo siempre ha sido reducir la pobreza e inducir el crecimiento económico de manera más equilibrada. En este sentido, las importantes transferencias de recursos frescos y de *know how* han hecho posible la incorporación de sectores rezagados a la dinámica del desarrollo; cuando antaño era imposible que lo hicieran por ellos mismos.

El propósito de los llamados fondos estructurales, es lograr la convergencia económica y social entre los Estados miembros de la UE. Con esa filosofía han operado las transferencias masivas de capital de las arcas comunitarias hacia el desarrollo de las regiones clasificadas por objetivos. En efecto, desde la formación de la entonces Comunidad Europea y hasta la actual UE, la fisonomía económica y social de todos sus estados miembros ha cambiado, particularmente la de los países llamados del sur: en menos de tres décadas, todos ellos lograron superar la barrera del subdesarrollo; aunque con mejores resultados unos que otros.

Ese es el mayor efecto demostración que la UE proporciona al mundo. Sin embargo, su ejemplo, a pesar de la admiración que despierta por doquier, no ha logrado cundir en el quehacer integracio-

---

tuania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta. Y están en proceso de negociación Rumania y Bulgaria. En cuanto a Turquía, su adhesión suscita muchas resistencias, pero las negociaciones siguen su curso, y aunque hoy se ve como muy lejana su incorporación (quince años), la historia se encargará de darle su verdadera dimensión.

nista de otros bloques comerciales. Incluso en el que le es más afín: el Mercosur. El diseño de este bloque está basado en el modelo europeo, pero aún no logra dotarse de mecanismos e instituciones que trasciendan el ámbito nacional y hagan posible la creación de un verdadero Mercado Común del Sur. Todos los procesos de liberalización e integración regional en el mundo se han circunscrito a la creación de zonas de libre comercio, y en muchos de ellos, como es el caso del TLCAN, las disparidades entre sus miembros incluso se han acentuado, y en lugar de reflejar un mayor acercamiento político entre sus partes, son las desavenencias las que prevalecen y tensan las relaciones políticas y diplomáticas.[2]

En los Estados Unidos se alzan —a lo largo de la frontera con México— murallas interminables en un intento por "contener" la emigración del sur hacia el norte. El tiempo demostrará la inutilidad de ese tipo de medidas. Sólo con crecimiento y desarrollo en las zonas atrasadas será posible contener el legítimo derecho de las personas para buscar mejores formas de vida a través de la venta de su fuerza de trabajo.[3] Para el resto de América Latina, la situación no es mejor. A semejanza del diseño del TLCAN,[4] desde hace tiempo está en la mesa de las negociaciones la propuesta de Washington de crear la zona de libre comercio de las Américas (el ALCA). Sin embargo, ésta no ha logrado despegar; por el contrario, cada vez es mayor la animadversión que despierta.[5] La UE, por el contrario, ejerce una fuerte atracción sobre las naciones europeas: está previsto que las ampliaciones continúen y es muy probable que para el 2007 la UE esté formada por 27 o 28 estados.

Evidentemente, este bloque económico y monetario no está exento de serios problemas y tampoco es seguro que todos los nuevos estados miembros logren —a semejanza de sus antecesores— incorporarse en un periodo relativamente breve a las filas del desarrollo. Las condiciones actuales de las economías líderes del proceso de integración europeo, a diferencia del pasado, dan cuenta de problemas estructurales serios y las bajas tasas de crecimiento económico experimentadas en los últimos cinco años, provocan fuertes reticencias para aumentar los recursos financieros que se deben transferir a los estados recién incorporados.

Basta observar el monto asignado al presupuesto comunitario, el cual pasó (de representar hasta fechas muy recientes) 1.29% del PIB de la Unión, a 1.04% para el periodo 2007-2013. Es decir, mientras los miembros de la UE crecen, los recursos disminuyen; en un entorno donde las demandas se han multiplicado debido a las fuertes disparidades de ingreso *per capita* entre los nuevos y antiguos miembros de la UE. Pero aún en esas condiciones, los recursos que comprende el presupuesto

---

2 Y ello es natural ante la marginación de amplios núcleos de la población latinoamericana que ven a los tratados de libre comercio como un mecanismo que profundiza las desigualdades imperantes.

3 La miseria nunca es una opción, es el resultado de políticas económicas irresponsables y en extremo equivocadas.

4 Siglas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluye a los Estados Unidos, Canadá y México.

5 La marginación que América Latina padece es francamente alarmante: existen 227 millones de ciudadanos que sobreviven con menos de dos dólares diarios, 40.6% de la población es muy pobre y más de 16% extremadamente pobre.

comunitario no son nada despreciables: representan la suma de 251.5 mil millones de euros. Y a ello habría que sumarle los importantes montos de recursos económicos y de conocimientos transferidos durante la década de los noventa a los diez nuevos miembros, en apoyo a la reconversión de economías centralmente planificadas a economías de mercado; tarea que han logrado realizar exitosamente, sobre todo si se toma en cuenta las condiciones del atraso tecnológico que experimentaban y el breve tiempo en el que se gestó dicha transformación.

Fondos estructurales y modernización de las zonas rurales

Puesta en marcha de las políticas sectoriales

La conceptualización y operatividad de los fondos estructurales obedece a la respuesta conjunta de los estados miembros y de las autoridades comunitarias, tendiente a resolver la problemática económico-social de las regiones atrasadas. Su objetivo ha sido el de incidir positivamente en la dinámica de crecimiento y modernización de estas zonas, al tiempo que se generan fuentes de empleo directo e indirecto. Se busca, asimismo, disminuir las disparidades existentes entre unas y otras naciones vía la igualación del ingreso *per capita* a la media comunitaria. Se trata de facilitar el ajuste estructural mediante la instrumentación de mecanismos tendientes a sacar a las zonas rurales de la pobreza y la marginación.

Con ese propósito se han diseñado políticas sectoriales específicas, tales como: la política agrícola, la política de pesca, la política de desarrollo regional, la política de transporte e infraestructura física. Todas ellas han sido dotadas de cuantiosos fondos financieros instrumentados a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. Este último tuvo un propósito muy claro: hacer converger las variables macro económicas (déficit y deuda públicos, índice inflacionario y tasas de interés) de los estados aspirantes a formar parte de la zona del euro. Sus resultados en ese sentido fueron óptimos: cumplió los objetivos para los cuales fue diseñado, permitió a los cuatro países del sur adherirse a la moneda y política monetaria común, al sanear los llamados *fundamentals*, sin dejar de atender prioridades sociales importantes.[6]

La mayor parte de los fondos (cuyo presupuesto para el 2000-2006 fue de 213 mil millones de euros) ha sido canalizada a través de programas de desarrollo multianuales y cada uno de ellos está referido a áreas (objetivos) específicas que en conjunto intentan dar una respuesta integral a la problemática de las regiones y grupos sociales menos favorecidos de la Unión. El objetivo 1 está enfoca-

[6] Para mayores detalles con respecto al Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico se recomienda la lectura de Rosa María Piñón Antillón (coord.), *Uniones monetarias e integración económica en las américas*, FCPyS, UNAM y Delegación de la Comisión Europea en México, 2000.

do hacia la recuperación de las regiones menos desarrolladas. A esta línea de acción se ha dirigido 70% de las aportaciones. El objetivo 2 comprende a su vez, la reconversión socioeconómica de zonas (industriales, rurales y urbanas) con dificultades estructurales y ha absorbido el 11.5%. El objetivo 3 ha tenido como principal propósito la modernización de los sistemas de formación y fomento del empleo, y hacia el cumplimiento de este fin se ha dirigido 12.3% de las aportaciones otorgadas vía los fondos estructurales. Los montos de presupuesto asignados para el periodo 2000-2006 a cada uno de estos objetivos y su distribución por país se puede observar en el cuadro 1.

Cuadro 1
Distribución de los fondos estructurales por objetivo y por país
(millones de euros)

Estado miembro	Objetivo 1	Ayuda transitoria. Objetivo 1	Objetivo 2	Ayuda transitoria antiguos. Objetivo 2-5b	Objetivo 3
Bélgica	0	625	368	65	737
Dinamarca	0	0	156	27	365
Alemania	19 229	729	2 984	526	4 581
Grecia	20 961	0	0	0	0
España	37 744	352	2 553	98	2 140
Francia	3 254	551	5 437	613	4 540
Irlanda	1 315	1 773	0	0	0
Italia	21 935	187	2 145	377	3 744
Luxemburgo	0	0	34	6	38
Holanda	0	123	676	119	1 686
Austria	261	0	578	102	528
Portugal	16 124	2 905	0	0	0
Finlandia	913	0	459	30	403
Suecia	722	0	354	52	720
Gran Bretaña	5 085	1 166	3 989	706	4 568
UE 15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050

En ellos se evidencia la prioridad presupuestaria que le ha sido asignada al objetivo 1 y el papel destacado que han jugado España, Italia, Grecia, Portugal y Alemania como principales países beneficiarios. Con relación al objetivo 2 Francia, Gran Bretaña, Alemania, España e Italia son las naciones que más se han beneficiado. Y en el caso del objetivo 3, vuelven a aparecer estas naciones como principales beneficiarias ya que en ellas se concentra la mayor parte de la población. A los tres objetivos prioritarios antes enunciados, para el periodo 2007-2013, se sumarán otras disposiciones, donde la piedra angular y el elemento fundamental de las propuestas elaboradas por la Comisión

Europea será el Reglamento que establece para los fondos estructurales FEDER y FSE y el Fondo de Cohesión los siguiente criterios:

- Objetivo Convergencia (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión). La finalidad de objetivo es acelerar la convergencia económica de las regiones menos desarrolladas y mejorar las condiciones de crecimiento y empleo. Para ello se canalizarán importantes inversiones en el desarrollo de recursos físicos y humanos; innovación y sociedad del conocimiento; adaptabilidad a los cambios económicos y sociales; protección del medio ambiente y eficacia administrativa. Se estima que este objetivo de convergencia juegue un papel trascendental en el desarrollo económico y social de los nuevos estados miembros, cuyas diferencias de ingreso *per capita* con los antiguos miembros (UE-15) son muy elevadas.
- Subsidiaridad. El Objetivo de Convergencia se centrará en regiones cuyo producto per cápita (calculado con datos disponibles de los últimos tres años antes de la adopción del reglamento propuesto) no alcance 75% de la media de la UE ampliada, lo que acontece en el caso de la mayoría de los nuevos estados miembros.
- Para consolidar el acervo de los programas anteriores, se ha previsto una ayuda transitoria y específica con un modo decreciente hasta 2013 para las regiones que superen la tasa de 75%, debido al mero efecto estadístico de la ampliación. Tal es el caso de España.
- Las regiones ultraperiféricas se beneficiarían, dependan o no del Objetivo Convergencia, de una financiación específica del FEDER para su integración en el mercado interno y que se tendrán en cuenta sus restricciones específicas.
- El Objetivo de Convergencia abarcará, como en el pasado, las intervenciones del Fondo de Cohesión en los Estados miembros cuya renta nacional bruta no alcance 90% de la media de la UE, y tiene como finalidad ayudarles a satisfacer las exigencias de la Unión Económica y Monetaria.[7]

Los recursos destinados hacia este objetivo serán distribuidos de la siguiente manera: 67.34% para las regiones con un producto *per capita* inferior a 75% de la media; 8.38% para las regiones afectadas por el efecto estadístico; 23.86% para los países beneficiarios del Fondo de Cohesión; 0.42% para las regiones ultraperiféricas.[8] A ello se agrega el Objetivo Competitividad Regional y Empleo (Fondos FEDE y FSE), tendiente a evitar que surjan nuevos desequilibrios en detrimento de las regiones que, de lo contrario, padecerían las repercusiones de factores socioeconómicos desfavorables sin disponer de ayudas públicas suficientes.

---

7 La Comisión publicará la lista de las regiones o estados miembros que respondan a estas diferentes condiciones en cuanto entre en vigor el reglamento.

8 Comisión Europea, Política Regional, Inforegio, 2004.

Las regiones del actual objetivo 1 para el año 2007 ya no serán subvencionables en el marco del Objetivo Convergencia debido a su progreso económico, recibirán por el contrario en el marco del Objetivo de Competitividad, y en forma decreciente hasta 2013, una ayuda específica y transitoria (*phasing-in*) para consolidar su recuperación. La lista de estas últimas regiones será publicada por la Comisión en cuanto entre en vigor este Reglamento.[9]

Compromiso de los países receptores

El destino de los Fondos Estructurales varía en función de las problemáticas específicas y sectoriales a atender[10] y en conjunto generan importantes derramas de recursos frescos hacia las zonas rurales, a las que ha logrado rescatar de un destino incierto, y a todas luces desfavorable, de haber prevalecido única y exclusivamente la acción de las fuerzas del mercado. Cabe mencionar, que en ningún caso se ha tratado de medidas de corte paternalista. La filosofía política que está detrás de estas decisiones es la de dar una respuesta racional al impacto de la apertura económica y al ajuste social provocado primero, por la puesta en marcha del Mercado Único Europeo (libre circulación de mercancías, capital y mano de obra) y segundo, por la adopción de una política monetaria común y una sola moneda: el euro.

Los países receptores de dichos fondos están obligados a diseñar proyectos viables (con metas y objetivos económicos y sociales claros) que justifiquen la asignación de dichos recursos. Los proyectos deben ejecutarse en los tiempos previstos, y desde la perspectiva financiera, tienen que ser complementados con recursos propios que pueden variar entre 20 o 30% del total que comprenda dicha inversión. *El principio de subsidiaridad* juega en ese sentido un papel de suma importancia: la configuración y ejecución de los planes y proyectos caen en el ámbito de la competencia de las entidades locales y regionales. La evaluación favorable por parte de las autoridades comunitarias sobre el cumplimiento de los mismos, hace que los recursos sigan fluyendo hacia las regiones receptoras.

La corrupción, mal endémico de instituciones débiles y carentes de transparencia y sin rendición de cuentas, ha estado bien acotada; los ojos vigilantes de las comunidades favorecidas y de las autoridades comunitarias evitan desviaciones que de haberse dado,[11] no habrían generado la transformación que hoy se observa en las naciones del sur. A *grosso modo*, se abordarán algunas de las principales características de estos fondos, vinculándolos además con las políticas sectoriales a las que

---

9 *Ibidem.*

10 Son tres los criterios que rigen el destino de los Fondos Estructurales, a saber: objetivo 1: incluye las regiones con un PIB *per capita* inferior a 75% de la media comunitaria y abarca 70% de los Fondos Estructurales. Objetivo 2: destinado a regiones con dificultades, es decir, áreas rurales, pesqueras o industriales en declive y que no sumen más de 18% de la población de la UE. Objetivo 3: apoyo a la adaptación y modernización de las políticas de educación, formación y ocupación. Se destina a regiones que no estén incluidas en el objetivo 1.

11 Aunque tampoco se puede afirmar que no haya habido excepciones.

hemos hecho referencia, así como a sus efectos modernizadores y el cambio operado en la dinámica de interacción intersectorial.

La política agrícola común y el FEOGA[12]

La Política Agrícola Común (la PAC) representa uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la UE y sus objetivos están enunciados en el artículo 39 del Tratado de Roma, a saber: incremento de la productividad (garantizando un nivel de vida equitativo de la población agrícola) estabilización de los mercados, seguridad en el abastecimiento y precios razonables para el consumidor. En este artículo se reconoce también la necesidad de tener en cuenta la estructura social del sector y las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrarias, así como la conveniencia de efectuar de manera gradual y oportuna las adaptaciones necesarias.[13]

Para el logro de este propósito, durante varias décadas se dotó a la PAC de un blindaje financiero impresionante. El sector agrícola fue el que mayores recursos presupuestarios absorbió, permitiéndole a la PAC el logro de los objetivos planteados. Su contribución al crecimiento económico de las áreas rurales fue también fundamental: garantizó el suministro de una amplia gama de productos alimenticios, haciendo de la Unión Europea no sólo una región autosuficiente en materia alimenticia, sino generadora de cuantiosos ingresos. La UE produce alimentos y bebidas por valor de unos 675 mil millones de euros anuales, es decir, al igual que los Estados Unidos, es uno de las potencias productoras de bienes agrícolas en el mundo. Véanse gráficas 1 y 2.

En el ámbito del comercio mundial, a tal grado fue el impulso experimentado por la agricultura europea, que en un periodo realmente breve, convirtió a la Unión en el primer importador mundial y en el segundo exportador de bienes agrícolas. Más de la mitad de sus exportaciones (53%) son alimentos preparados, principalmente: cerveza, agua, vinos y licores. Se exportan también otros productos vegetales, tales como: cereales, frutas, verduras, harinas y flores. Sus exportaciones de productos animales (carne y productos lácteos)[14] ocupan también un lugar significativo en el comercio internacional. Véase gráfica 3.

En lo que a las importaciones europeas de bienes agrícolas se refiere, el grueso de las mismas son granos y sus derivados. Éstos representan 42% del total. Sin embargo, el crecimiento de este sector (que incluye además frutas, vegetales, cereales, café, etc.) ha sido bastante modesto, sobre todo si se le compara con otros productos e incluso, se puede observar un claro descenso. En 1995,

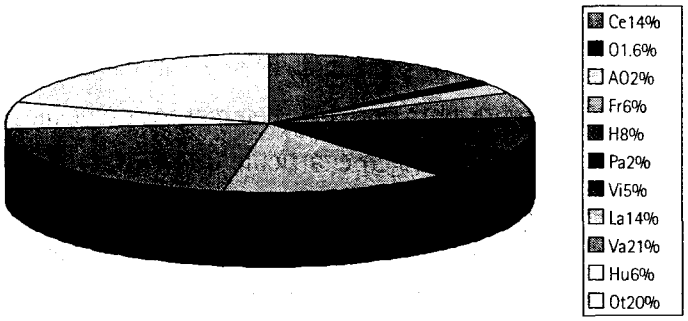
---

12 Siglas correspondientes al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

13 En efecto, sus orígenes datan de la década de los setenta, siendo su principal función la de apoyar los precios y las rentas interiores, mediante operaciones de intervención y sistemas de protección fronteriza.

14 En comparación con 1995, los principales incrementos se dieron en el sector de alimentos preparados. No se registraron crecimientos significativos en las exportaciones de productos animales como carne y productos lácteos.

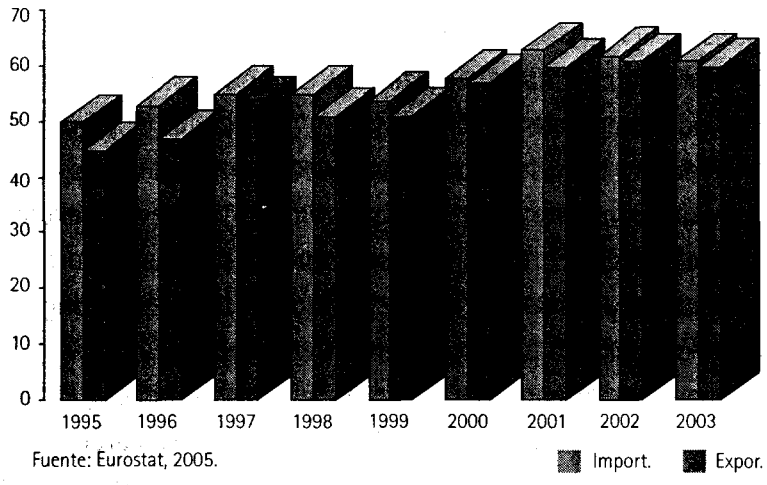
Gráfica 1
Producción agrícola de la UE: principales productos
(% de la producción por valor, 2002)



Ce: Cereales, O: Oleaginosas, AO: Aceite de Oliva, Fr: Frutas Frescas, H: Hortalizas, Pa: Papas, Vi: Vino, La: Productos Lácteos, Va: Vacuno, Porcino y Ovino, Hu: Huevos y aves de corral, Ot: Otros

Fuente: Comisión Europea, 2004.

Gráfica 2
Comercio agrícola (UE-15) con otros países
(miles de millones de euros)

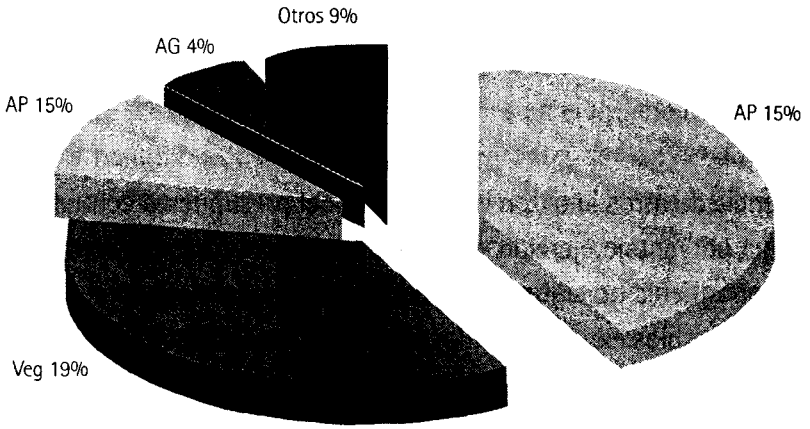


Fuente: Eurostat, 2005.

por ejemplo, este tipo de bienes alcanzó 47% del total de las importaciones agrícolas europeas, pero su importancia relativa con el paso del tiempo va en declive. Por el contrario, los alimentos preparados, basados en vegetales, carne o cereales, así como la cerveza, el vino, los licores y el tabaco, registran mayores tasas de crecimiento. Las bebidas alcohólicas alcanzaron 20% del total de los bienes agroalimentarios importados y desde el 2003 no han dejado de crecer. Los alimentos preparados, en términos porcentuales también representan un porcentaje importante (36%) del total de las importaciones agrícolas europeas. Véase gráfica 4.

La PAC tampoco ha estado exenta de fuertes críticas y disfuncionalidades. En el primer caso, sistemáticamente ha sido objeto de cuestionamientos muy diversos, procedentes tanto del exterior como del interior. El excesivo proteccionismo y los elevados subsidios otorgados al sector agrícola europeo, han sido la principal causa de las disputas comerciales que enfrenta ese bloque económico y monetario con otros países del mundo. Y en el segundo caso, la instrumentación de medidas proteccionistas llevó a la UE a generar enormes excedentes[15] de bienes agrícolas que han distorsionado los precios internacionales, en una franca y desleal competencia con los países productores y exportadores del Tercer Mundo.

Gráfica 3
Principales productos agrícolas de exportación, 2003

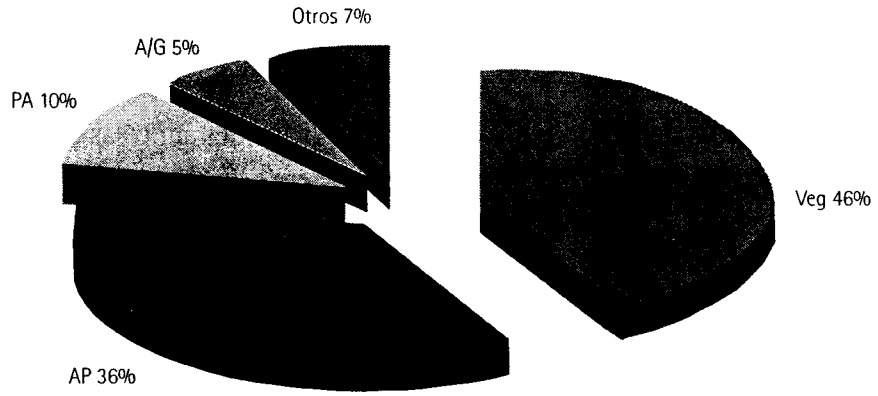


AP: Alimentos preparados. Veg: Vegetales. AP: Productos animales. AG: Aceites y Grasas.
Fuente: Comisión Europea, 2005.

En pocos años, la UE logró ser autosuficiente en la mayoría de los productos agrícolas y en la actualidad goza de 370% de autosuficiencia en leche entera en polvo, 247% en leche descremada en polvo, 12% en azúcar, 120% en trigo y 116% en mantequilla. Y ello en buena medida ha sido producto de la enorme derrama de recursos frescos dirigidos hacia la producción de bienes agrícolas; aunque, cabe reconocer, que el peso de la PAC en el total de presupuesto comunitario, registra hoy un significativo descenso, sobre todo a la luz de los montos ejercidos en el pasado.

[15] La impresionante destrucción de alimentos (por no encontrar demanda interna y externa), así como las presiones externas, provenientes principalmente de los Estados Unidos, obligó a las autoridades comunitarias a introducir en la década de los ochenta algunas reformas.

Gráfica 4
Principales importaciones de bienes agrícolas, 2003.



Veg: Productos vegetales. AP: Alimentos preparados. PA: Productos animales: AG: Aceites y grasas.

Fuente: Comisión Europea, 2005.

En efecto, a diferencia de otros años, en los que 70% del presupuesto comunitario se destinaba al sector agrícola, hoy el porcentaje ejercido es considerablemente menor. Pero tampoco se puede argumentar que el sector agrícola no sigue estando altamente subsidiado: a él se aboca 40% de los fondos comunitarios. Los cambios experimentados por la PAC responden a las reformas introducidas durante las décadas de los ochenta y noventa, a fin de adecuar la UE a las obligaciones contraídas por los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y de la OMC. El acuerdo de carácter recíproco, por ejemplo, requirió una reducción por parte de la UE de 20% en el apoyo interior otorgado a la agricultura y un recorte de 36% del gasto presupuestario destinado a la subvención de las exportaciones, además de disminuir un 21% el volumen de las exportaciones subvencionadas.[16]

Con la Agenda 2000 y las reformas del 2003-2004, nuevas medidas fueron introducidas.[17] El objetivo era evitar que las distorsiones continuaran y adquirieran dimensiones aun mayores, sobre

16 Datos de la Comisión Europea, 2004.

17 La Agenda 2000 representa la reforma más radical y completa de la PAC desde su creación. En particular comprende las siguientes medidas: mejoras de la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales y mundiales; fomento de un nivel equitativo y digno para los agricultores; creación de puestos de trabajo alternativos y otras fuentes de ingresos para los agricultores; elaboración de una nueva política de desarrollo rural que se convirtió en el segundo pilar de la PAC; integración de un mayor número de consideraciones medioambientales y estructurales de la PAC; mejora de la calidad y seguridad de los alimentos y simplificación de la legislación agrícola y descentralización de su aplicación para aumentar la claridad y transparencia de las normas y reglamentaciones, así como su facilidad de acceso. En síntesis, con la Agenda 2000 se pretende el desarrollo de una agricultura multifunctional, sostenible y competitiva en la UE. Con la reforma de junio de 2003 se adicionan los siguientes puntos: 1) disociación y pagos únicos por explotación (es decir,

todo en lo que al exceso de la producción de alimentos se refiere. En el año 2003, por ejemplo, la UE alcanzó un acuerdo tendiente a completar el cambio de la mayoría de los subsidios de la PAC de precios de garantía, por pagos directos a los agricultores. Con ello, se intentaba romper el vínculo entre los apoyos a la agricultura y la producción agrícola. En el futuro, cada granja recibirá un pago anual basado en su nivel de producción durante un periodo determinado pero ya no estará obligada a producir la misma cantidad; por el contrario, se espera que ésta descienda.

Los efectos de dichas reformas se han hecho sentir principalmente en la producción total de cereales, proteína y oleaginosas, carne de res, cordero y productos lácteos. Se esperan también bajas en la producción de algodón, aceite de oliva y tabaco. Y aunque quedan pendientes el azúcar, las frutas, los vegetales y los vinos; con la implementación total de estas reformas, se estima que 90% del apoyo a los agricultores europeos podrá ser clasificado dentro de la categoría *sin distorsión comercial.*

Y aunque estas medidas han sido bienvenidas por terceros países productores y exportadores de bienes agrícolas, sus demandas continúan y exigen una transformación radical de la PAC. Como principal exportador de alimentos en el mundo, Estados Unidos ha liderado en algunas ocasiones dichas demandas;[18] a pesar de ser también una de las naciones en el mundo que más subsidian a su sector agrícola. El Mercosur ha ido más allá y sus países integrantes se han negado a firmar acuerdos bilaterales y/o multilaterales que no ofrezcan un acceso efectivo al mercado agrícola de los países desarrollados, en este caso al europeo. Lograrlo les significaría contar con mayores montos de recursos económicos, necesarios para impulsar el crecimiento de sus respectivas economías y atender apremiantes demandas sociales.

Los subsidios directos a la PAC no son poca cosa; representan cuantiosos montos de recursos económicos. En conjunto y de acuerdo con la OCDE,[19] los subsidios otorgados tanto por la UE como por los Estados Unidos alcanzan más de 300 mil millones de dólares al año. Y en palabras del profesor Isaiah Frank,[20] "En promedio, las vacas de la UE reciben un subsidio de 2.20 dólares diarios, más que el promedio del salario medio de 20% del total de la población mundial". Aunque, para ser

---

se modifican las bases de las ayudad directas a la producción concedidas a los agricultores o a las asociaciones de productores, eliminándolas progresivamente y disociándolas de la producción). Esta disociación ha entrado en vigor el 1 de enero de 2005. Además con el nuevo sistema introducido, se pretende equilibrar mejor las rentas de los productores a través del pago único por explotación. No obstante, los nuevos estados miembros de la UE fueron excluidos del cumplimento de esta norma. Seguirán, por lo tanto, aplicando el régimen de pago único por superficie. En el 2004, la PAC también sufrió algunos cambios, referidos principalmente a algunos productos agrícolas mediterráneos como el algodón y el tabaco. Para una mayor información a este respecto, consultar los documentos oficiales de la Comisión Europea.

18 En efecto, los Estados Unidos son los más importantes exportadores de productos agrícolas en el mundo: detentan 12% del total y 75% de sus exportaciones se realizan fuera del TLCAN. Y aunque 40% de sus exportaciones se dirige hacia el continente asiático, el mercado europeo le es en sumo atractivo por el alto poder adquisitivo de sus consumidores.

19 Siglas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

20 Profesor de Economía Internacional, Paul Nitze Schoool of Advanced International Studies, Washington, 2005.

justos, habría que señalar que una situación semejante acontece en el caso de los subsidios que los Estados Unidos conceden a sus agricultores. En ambos casos se distorsionan los precios internacionales de los bienes agrícolas y se coadyuva a la continuidad de un proteccionismo inaceptable para muchos países en desarrollo productores de bienes agrícolas.

Los argumentos esgrimidos por la UE, se refieren básicamente a que dichos subsidios constituyen en promedio 90% del ingreso de los agricultores europeos antes de impuestos. Es decir, el granjero promedio apenas podría sobrevivir si no contase con dicha ayuda. Sin embargo, esta cifra encubre situaciones paradójicas que se pueden observar al analizar el peso de los subsidios por ramas agrícolas. En algunas de ellas, la participación efectivamente es escasa: menor a 10 % (productores de vino de calidad), pero en otras es en sumo elevada: más de 25% del pago de los subsidios se otorga a un reducido número de agricultores, es decir a 5%[21] del total de los agricultores europeos. De hecho, 30 de los agricultores más grandes, obtienen en promedio más de 390 mil euros al año. Esta cifra es 217 veces superior al promedio de lo que reciben los 180 agricultores más pequeños y que representan 40% del total nacional.[22]

Así, mientras los países altamente industrializados demandan a los países en desarrollo la liberalización del sector servicios, en el agrícola hacen prevalecer un proteccionismo a ultranza. Esta ha sido y es la razón por la cual la Ronda Doha no ha podido avanzar: en su momento descarriló la Reunión Ministerial de Cancún (2003) y casi lo logra en la última Reunión de Hong Kong (2005).[23] Además, la política agrícola de la UE genera debates y posiciones encontradas no sólo en el ámbito externo; sino que en Europa también existe una fuerte polémica a ese respecto. El último conflicto lo protagonizaron Francia y Gran Bretaña al aprobar el monto total del presupuesto comunitario y sus respectivas asignaciones. Las posiciones de estos países difieren sustantivamente. Para el gobierno británico, los fondos canalizados al sector agrícola no son congruentes con lo acordado en la Cumbre de Lisboa[24] y no

---

21 *The Economist*, diciembre 10-16, 2005.

22 Según datos del Grupo de Economía Mundial, del Instituto de Estudios Políticos de París, citado por *The Econonomist*, *op. cit.*, p. 25.

23 Sexta Conferencia Ministerial de la OMC (diciembre 13-18 de 2005).

24 En la Cumbre de Lisboa de 2000, los estados miembros de la UE acordaron un objetivo muy ambicioso pero también muy necesario de alcanzar: lograr en el 2010 el liderazgo mundial en investigación y desarrollo e innovación, apoyando de manera decidida y fuerte al sector educativo (donde se crean las mentes del futuro). No obstante, seis años después, el balance no es muy favorable. Un reciente estudio revela la gran distancia que se está gestando entre los Estados Unidos y Japón en materia de enseñaza universitaria. Si efectivamente Europa quiere estar en la vanguardia del conocimiento tendrá que tomarse muy en serio los objetivos de Lisboa y poner todo su empeño en que así suceda. No sólo es necesaria la canalización de importantes montos de financiamiento a dicho sector, sino que las universidades europeas deben prepararse para estar a la altura de los actuales momentos; mejorando sus contenidos de enseñanza y planta docente. Véase *El País*, 15 de marzo de 2006, p. 12.

representan el futuro de Europa.[25] La posición de Francia por el contrario, no permite mayores cambios y se aferra a una política agrícola cada vez más costosa para los contribuyentes y consumidores europeos.[26] Pero no está sola, entre sus aliados están España e Italia, países que se benefician con cuantiosos montos provenientes de las arcas comunitarias. Todos ellos se respaldan en el Acuerdo alcanzado por la UE en octubre de 2002, por medio del cual los estados miembros aprobaron que la PAC no sufriría ningún cambio antes del año de 2013. Es probable, sin embargo, que el congelamiento del gasto de la PAC no logre llegar a esa fecha. La presión ejercida por otros estados durante las negociaciones del presupuesto comunitario, obligó a Francia a aceptar que en el año 2008 se revise la PAC.

Pero, no sólo Gran Bretaña desea recortar los subsidios agrícolas. La PAC es criticada incluso por quienes desean proteger al campo europeo y a los pequeños agricultores. Resulta insostenible que 80% de los subsidios queden en manos de 20% de los granjeros más ricos de la UE. Además, mientras la PAC le cuesta a la Unión más de 47 mil millones de dólares al año, la agricultura emplea a menos de 2% del total de la población económicamente activa. Su contribución a la generación de riqueza, si bien es importante, sobre todo para algunos países miembros, en términos del PIB comunitario representa sólo 5% del total.[27]

Algunos datos reveladores del Banco Mundial, permiten ubicar dicha problemática desde la perspectiva de sus efectos sobre los países del Tercer Mundo. De acuerdo a estimaciones realizadas

---

25 Al respecto argumenta, y con razón, que el futuro de Europa está en la investigación, en la innovación en las Pymes y en las nuevas tecnologías. Pero independientemente de la fortaleza de estos juicios de valor, muchos analistas señalan que se trata de defender el cheque británico, cuyos orígenes se remontan a 1984, año en el que la entonces Primer Ministro de ese país, Margaret Thatcher, logró una devolución anual de dos tercios de sus aportaciones a la UE. En el año 2004, por ejemplo, los británicos recibieron unos 5 000 millones de euros por este concepto. La razón obedece al escaso provecho que saca Londres de la PAC, la principal partida del presupuesto europeo ya que tiene menos agricultores que países de tamaño similar como Francia. Además, en 1984 el Reino Unido era el segundo país más pobre de la UE, lo que aumentaba el agravio comparativo. Y en la teoría, el resto de los socios de la UE debían pagar ese cheque, proporcionalmente al tamaño de sus economías; sin embargo, en 1999, cuatro países (Alemania, Holanda, Suecia y Austria) exigieron limitar sus contribuciones a 25%. Desde entonces, los grandes perjudicados son Francia, Italia y España. Con la expansión al Este, el presupuesto crecerá y con él la cuantía del cheque británico: si no hubiera reformas, superaría los 7 000 millones de euros en el año 2013. Además, ello se da en un contexto en que la economía británica ha crecido sin parar. Así, los estados miembros originales de la UE sufragarían la ampliación, mientras que a GB le saldría casi gratis, situación a todas luces inaceptable para el resto y sobre todo para Francia y España. Véase *La Razón,* 14 de diciembre de 2005.

26 La defensa de la PAC está muy arraigada entre la clase política y la sociedad francesa. Esta nación detenta además el primer lugar como productor de bienes agrícolas en Europa, y es por lo tanto el mayor beneficiario de la PAC. Francia absorbe en ese sentido el 25% del total de los subsidios agrícolas de la UE. Al ex presidente Charles De Gaulle se le atribuye una frase que le da un mayor contenido político a esta posición: "un país que no puede alimentar a su pueblo no es un gran país".

27 Eurostat, 2005.

en el año 2005 por este organismo internacional, si las barreras agrícolas de los países desarrollados disminuyeran, las naciones pobres podrían exportar alrededor de 190 mil millones de dólares en los próximos diez años. Ello sin duda contribuiría a disminuir las condiciones de pobreza extrema en la que viven millones de pobladores de extensas zonas rurales de países en desarrollo o francamente atrasados y pobres. Por ello habrá de continuar la lucha por una mejor distribución de los ingresos derivados de la producción mundial de bienes agrícolas.

Políticas complementarias

Desde 1994, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) agrupa los instrumentos comunitarios relativos a la problemática del sector pesquero. La política comunitaria de pesca se aplica a todas las regiones costeras y su principal misión consiste en aumentar la competitividad del sector pesquero, promoviendo la creación de empresas viables y apoyando a la industria pesquera para que mantenga un equilibrio entre la capacidad pesquera y los recursos disponibles. Las políticas de desarrollo social y regional y sus respectivos fondos económicos (Fondo Social Europeo, FSE en el primer caso y Fondo de Desarrollo Regional, FEDER, en el segundo) tienen como finalidad la de apoyar tanto la política social como el financiamiento de programas de desarrollo regional.

El Fondo Social Europeo, por ejemplo, surgió en 1960 y está dirigido a planes de formación profesional, reciclado y creación de empleo, principalmente entre jóvenes desempleados, desempleados de larga duración, grupos sociales marginados y mujeres. Las intervenciones del FSE se ajustan a los tres objetivos antes enunciados y su intervención directa está referida al desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo para combatir y prevenir el desempleo, así como a la promoción de la igualdad de oportunidades para todos. La promoción de una mano de obra cada vez más calificada, apoyando su adaptación a la innovación y organización del trabajo y a la iniciativa empresarial, cae también dentro del ámbito de sus competencias.

El FEDER, se creó en 1975 y está dirigido hacia las regiones más desfavorecidas. Su principal objetivo es reducir los desequilibrios socioeconómicos existentes entre las regiones de la Unión. Con dicho fondo se financian programas que son presentados y gestionados directamente por las autoridades competentes de los estados miembros. Las zonas que pueden acogerse a las ayudas regionales comunitarias se definen en función de las necesidades derivadas de problemas socio económicos específicos.

Fondo de cohesión: infraestructuras y desarrollo sustentable

Este fondo tiene sus orígenes en el Tratado de Maastricht (1992); su razón de ser fue la de facilitar la cohesión económica y social entre los estados miembros (principalmente la de los países del Sur) de cara a la profundización del proceso de integración económica de la UE. En efecto, cuando se firmó dicho Tratado, los países menos desarrollados de la Unión: España, Irlanda, Portugal y Grecia, no

podrían aplicar una estricta disciplina presupuestaria y fiscal (tal como lo exigían los criterios de convergencia)[28] y aumentar al mismo tiempo su tasa de crecimiento económico. Para tal efecto, se canalizaron hacia este fondo 18 mil millones de euros (2000-2006), con el objeto de financiar grandes proyectos en medioambiente y transporte. Y es una prueba más de la solidaridad de los países más avanzados de la Unión con los de menor desarrollo relativo. Su propósito fue y continúa siendo para los países recién incorporados, el de facilitar la cohesión entre los estados miembros de la Unión, así como la incorporación de los mismos a la zona euro. Las características específicas que le fueron designadas al Fondo de Cohesión por el Consejo Europeo de Edimburgo fueron las siguientes:

- Sólo podían recibir ayuda los estados miembros cuyo producto *per capita* fuese inferior a 90% de la media comunitaria.
- Este fondo respondería a las necesidades planteadas por el programa de convergencia económica. A ese respecto, fueron cuatro los países beneficiarios: España, Grecia, Irlanda y Portugal.
- Los montos asignados responderían al total de su población y en ese sentido se distribuyeron de la siguiente manera en 1996: 52-58% para España, 16-20% para Portugal, 16-20% para Grecia y 7-10% para Irlanda.
- Si alguno de estos estados miembros continuaba con un déficit público excesivo, ningún nuevo proyecto le sería aprobado por la comisión. Su corrección inmediata era imprescindible para recibir recursos frescos provenientes de dicho fondo.

Las bondades de dicho fondo son de muy diversa índole: al tiempo que se apoya a proyectos medioambientales, se favorecen proyectos de infraestructura de transportes. Este fondo puede además contribuir con 80 u 85% del gasto público total. Los estados receptores por su parte, están obligados a lograr un adecuado equilibrio entre el financiamiento de proyectos de infraestructura de transporte y proyectos tendientes a favorecer al medio ambiente. El criterio a privilegiar es el reparto equilibrado entre ambas categorías; es decir, 50% para cada una de ellas. Todos los proyectos deben cumplir con las disposiciones del Tratado de Maastricht y la legislación comunitaria vigente, además de respetar las normas sobre competencia, medio ambiente y adjudicación de contratos públicos.

A partir del año 2007, sin embargo, el Fondo de Cohesión está llamado a dar un viraje significativo. En efecto, el 14 de julio de 2004, la Comisión Europea hizo una serie de propuestas legislativas destinadas a reformar la política de cohesión y dotó al Fondo de Cohesión de cuantiosos montos para fomentar acciones estructurales que revistan una mayor especificidad con relación a las orientaciones estratégicas de la UE: compromisos de Lisboa y Gotemburgo. Con ello, se pretende favorecer el desarrollo de una economía del conocimiento competitiva y sostenible, así como la nueva estrategia

[28] Para mayores detalles se recomienda la lectura de Rosa María Piñón Antillón (coord.), *Uniones monetarias e integración en las Américas*, FCPyS y Delegación de la Comisión Europea en México, 2000.

de empleo y la mayor concentración de recursos en las regiones menos favorecidas. La descentralización y aplicación simplificada de procedimientos comunitarios adquirirán, en ese sentido, una mayor transparencia y eficacia.

Los Fondos Estructurales y la Agenda de Lisboa

De cara al futuro y con base a la Agenda de Lisboa[29] se busca que los Fondos Estructurales guarden una mayor sintonía con ésta. El objetivo es lograr una mayor vinculación entre los objetivos de unos y otros programas. De acuerdo a la Comisión (y después de haber realizado una exhaustiva evaluación a ese respecto) existe una amplia congruencia entre los objetivos de la Agenda Lisboa y los de los Fondos Estructurales.[30] A saber: tasas de crecimiento económico más elevadas y una mayor generación de fuentes de trabajo. No obstante, ninguno de estos dos rubros indica que las cosas marchan según lo planeado. Las tasas de desempleo, sobre todo entre los jóvenes, siguen siendo muy elevadas y las tasas de crecimiento económico en los estados miembros más prósperos, aún no logran despegar. No obstante, las directrices planeadas por la Agenda de Lisboa son muy válidas e incluso relevantes. El crecimiento económico no debe alcanzarse a costa de la degradación medioambiental; por el contrario, el desarrollo debe ser sustentable. En particular, es indispensable mejorar la competitividad de la UE en su conjunto y de sus integrantes. Los retos planteados por la globalización de la economía mundial y el rápido desarrollo de los cambios tecnológicos generados en el mundo, hacen que esta prioridad sea insoslayable. Es urgente la toma de decisiones a ese respecto.

De acuerdo a la Comisión, los principales actores regionales de la Unión, deben hacer suyos los objetivos de la Agenda de Lisboa tanto en lo que concierne a la definición de los programas regionales, como a su implementación. Esa es la finalidad del Objetivo de Competitividad y Empleo recientemente

---

29 La prioridad principal de la Agenda de Lisboa es obtener una mayor tasa de crecimiento económico agregado en la UE, mientras que la de los Fondos Estructurales es la cohesión y la reducción de las desigualdades económicas regionales en la Unión. Existe por lo tanto, entre los Fondos y la Agenda, un fuerte potencial a desarrollar, toda vez que la contribución de los Fondos al crecimiento vía la activación de regiones subdesarrolladas es clave en esa estrategia. Para mayor información a este respecto se recomienda la lectura de Rosa María Piñon Antillón, *Economía global e integración regional: las experiencias de América Latina y la Unión Europea*, ECSA México, Proyecto Jean Monnet, Comisión Europea, Fundación Friedrich Ebert y FCPyS, UNAM, 2005.

30 De acuerdo al análisis de los estudios regionales realizados por la Comisión Europea, la conclusión a la que ésta ha llegado es que la congruencia en muchos de los casos estudiados fue superior a 50%. Aunque también existen diferencias evidentes entre los distintos tipos de regiones y áreas. La congruencia es significativamente mayor en regiones relativamente más prósperas y oscila entre 67 y 85% y mucho menor en regiones relativamente menos prósperas en las que el rango se sitúa entre 18 y 33%. Otras evidencia de congruencia la aportan los efectos positivos de los Fondos Estructurales en varios campos prioritarios de la Agenda de Lisboa, tales son los casos de los niveles generales de educación, aplicaciones de patentes y graduación de alumnos de ciencia y tecnología en Portugal; reducción en el número de deserciones escolares y crecimiento de la inversión privada en Grecia y niveles generales de educación y aprendizaje más duradero en Irlanda.

incorporado a los criterios que rigen la asignación de los Fondos Estructurales para el 2007. A grandes rasgos son tres las líneas de acción propuestas: *1)* innovación, *2)* medioambiente y protección de riesgos; y *3)* accesibilidad. Con ello las autoridades comunitarias pretenden fortalecer la competitividad de las regiones seleccionadas, mismas que según la Comisión contarán con los recursos financieros que lo hagan posible. Ahora bien, si el propósito del Objetivo de Competitividad y Empleo es fomentar una clara orientación estratégica en los estados miembros con relación a la Agenda de Lisboa, es necesario que todos caminen en esa dirección. Y si el apoyo a los programas se concentrará en regiones seleccionadas, es muy improbable que se establezca un vínculo entre el apoyo para el crecimiento regional y la competitividad, por una parte; y los cambios políticos y las reformas en los estados miembros, por la otra.

No queda claro, sin embargo, si la implementación de la Agenda de Lisboa, entendida como la interacción sistemática de reformas tendientes a alcanzar los objetivos propuestos, pueda ampliarse mediante el apoyo de un programa de inversiones. Para no dejar cabos sueltos, la Comisión Europea ha agregado al Objetivo de Competitividad los siguientes elementos:

- Vinculación con programas y políticas nacionales. El apoyo a la competitividad y el empleo debe quedar condicionado a la existencia de vínculos explícitos con las estrategias y políticas nacionales y el desarrollo de políticas nacionales dirigidas a la implementación de la Agenda de Lisboa.
- Como medida complementaria, los fondos del Objetivo de Competitividad y Empleo pueden quedar condicionados al avance y las reformas en campos políticos específicos y relevantes para la Agenda de Lisboa, siguiendo además las negociaciones entre cada Estado miembro y la Comisión.
- El apoyo financiero debe realmente traducirse en un impacto económico significativo y producto de un contexto específico. De no hacerlo así, es poco probable que se logre un mayor aprendizaje político y se produzca la multiplicación del efecto político deseado. En este sentido, la concentración en regiones seleccionadas representa la posibilidad más viable y debe ser por lo tanto apoyada.
- En el contexto de la Agenda de Lisboa, los estados miembros tienen que seleccionar un limitado número de regiones y/o campos prioritarios de inversión dentro de los campos elegibles para el futuro apoyo del Objetivo de Competitividad y Empleo. No obstante también es posible que se dé una mayor concentración temática.
- Los estados miembros deben establecer compromisos políticos que aseguren la multiplicación y canalización de los resultados y las experiencias adquiridas en las regiones apoyadas o en los campos prioritarios de inversión.
- Serán realizadas revisiones periódicas a fin de verificar los resultados obtenidos y su congruencia con la Agenda. Dichas revisiones se complementarán con las evaluaciones hechas al cumplimiento del Objetivo de Competitividad y Empleo.

En síntesis, la finalidad es alcanzar una verdadera interacción entre la Agenda de Lisboa y los Fondos Estructurales, éstos están llamados a ser un instrumento que facilite los propósitos de la Agenda de Lisboa. Estudios realizados a ese respecto indican sin embargo, que la contribución de los Fondos Estructurales está condicionada por el *status quo* y por la importancia que los estados miembros conceden en la práctica a la Agenda de Lisboa. Por lo que a juicio de los mismos, la Agenda no está bien enfocada y tampoco los están sus mecanismos de implementación que siguen siendo muy débiles. No obstante, el camino ha sido trazado, y a semejanza del pasado, si hay voluntad política en los estados miembros de la UE, éstos pueden mejorar su competitividad e incorporarse cada vez más a la economía del conocimiento bajo las reglas del desarrollo sustentable.

El caso de España: el cambio cualitativo hacia el desarrollo

Efectos de los Fondos Estructurales sobre la agricultura

En sólo tres décadas, España ha logrado trascender de una economía agrícola y poco desarrollada industrialmente a una economía moderna, con una alta participación del sector servicios. El tamaño de su PIB (0.9 trillones de euros)[31] la hace figurar entre las diez economías más ricas del planeta,[32] situándola, al igual que Canadá, en el octavo lugar. El modelo de agricultura tradicional —basado en la captación de mano de obra abundante, bajos salarios y un mercado alimenticio subdesarrollado y poco diversificado— ha quedado atrás. La agricultura ha dejado de ser una de las principales fuentes de trabajo y de generación de ingresos. Entre 1950 y 1990, la participación de la agricultura en el PIB cayó a menos de 5% y la mano de obra ocupada en este sector disminuyó de 50% a menos del 10% del total.[33] La transformación experimentada por esa nación ha sido espectacular. Y la adhesión de España a la Unión Europea explica en buena medida la clave de ese éxito. En efecto, cuando España ingresó a la UE, su sector agrícola era estructural y políticamente obsoleto[34] y tenía más importancia para su economía que para las de las economías del resto de la Unión. En 1986, por ejemplo, la agri-

31 Millones de millones. Véase Cumbre de Davos, *El Mundo*, 28 de enero de 2006.

32 No obstante, la convergencia real de España con los países más ricos del mundo habría sido mayor, si en paralelo al crecimiento de la producción de bienes y servicios, la productividad de la economía tuviese una mayor presencia. Por el contrario, una de sus grandes fallas es la baja participación que detenta en cuanto al grado de alfabetización digital, así como en lo que se refiere a infraestructuras tecnológicas y a la facilidad para crear empresas. La economía española dista mucho de haberse situado en un estadio cercano a una economía del conocimiento, y de cara a la competitividad internacional, si España no avanza de manera sistemática en dichas materias, puede tener severos problemas que terminarán afectando su tasa de crecimiento y su capacidad de crear empleos nuevos y mejor remunerados.

33 Carlos Closa y Paul M. Heywood, *Spain and the European Union*, The European Union Series, Palgrave Macmillan ed., 2004.

34 En la década de los ochenta los mercados y la producción estaban controlados por un estado intervencionista y la autoridad nacional tenía el monopolio legal de la compra de trigo y un control casi absoluto sobre otros cereales; productos como el arroz no podían ser cultivados sin la autorización gubernamental. El gobierno también controlaba el

cultura representaba para la economía española 5.6% de su PIB, mientras que para el promedio de la UE era de 3.4%. La proporción de la población española que laboraba en dicho sector era de 16.1%, en tanto que el promedio europeo era 7 por ciento.

Los ingresos agrícolas españoles alcanzaban montos elevados: 79.82% del promedio de la Unión y eran sustancialmente mayores que el promedio total de España. El PIB *per capita* español presentaba en ese entonces 69% del promedio europeo.[35] Una década después, la producción agrícola había logrado descender a 3% del PIB español, aunque continúa estando por encima del promedio europeo: 1.5%.[36] Dada la importancia que el sector agrícola representó durante muchos años para España, la PAC fue y continúa siendo una fuente importante de recursos frescos provenientes del presupuesto comunitario. Ello ha sido y es significativo no sólo desde la perspectiva española, sino europea toda vez que del conjunto de las políticas comunitarias, la PAC es la que mayores subsidios ha recibido por parte de las instancias comunitarias a lo largo de varias décadas.

En las negociaciones sobre el ingreso de España a la UE, estuvieron presentes aspectos económicos y sociales muy importantes. Entre ellos destacan: la convergencia de los precios y los pagos de apoyo, exención temporal para implementar los reglamentos de la UE y exenciones a la libre circulación de productos altamente sensibles. En ese sentido, la entrada de España a la UE tuvo efectos macroeconómicos positivos sobre los precios de los productos agrícolas (de consumidores y productores) y la inflación. Y si bien la agricultura española no estuvo exenta de experimentar también impactos negativos, sobre todo en sectores intensivos en mano de obra, la PAC le ha brindado a España una mayor regionalización[37] y ha sido el norte del país el que registró los más altos impactos y las áreas dedicadas a las exportaciones a gran escala (frutas y vegetales, entre otros) fueron las más beneficiadas.

A medida que la economía de España fue incorporando su quehacer a las políticas comunitarias, los patrones del comercio exterior se fueron modificando a pasos acelerado y favorecieron con ello una mayor modernización del aparato productivo en su conjunto. Es cierto que numerosas importaciones fueron substituidas por productos comunitarios y que el ingreso de España a la UE no produ-

---

comercio de alimentos y prohibía su importación con la excepción del maíz. Aunque la fruta y las verduras españolas podían competir con éxito con los productos importados, el mercado nacional estaba altamente protegido.

35 *Ibidem.*

36 *Ibidem.*

37 La agricultura española es muy variable, en ella se encuentran productos de clima templado, tropical y mediterráneo. Las principales zonas productoras de ese país son: la Cuenca del Cantábrico, en la que predominan productos lácteos y ganado. Madrid y Cataluña, donde existen zonas ganaderas con algunos cultivos de aceite de oliva, frutas, vegetales y viñedos. Andalucía, Murcia, Islas Canarias, Islas Baleares, Valencia, que son zonas de cultivo de frutas y vegetales (Andalucía produce 80% del total de las aceitunas españolas) Castilla y León, La Rioja, donde se producen vinos y cereales. Castilla-La Mancha, se cultivan cereales y agroindustrias. Navarra y Extremadura, regiones productoras de ganado y cultivos, cereales y frutas.

jo cambios sustantivos en los patrones comerciales de ese bloque económico-comercial; sin embargo, la transferencia efectiva de tecnología y de conocimientos hacia España actuaron francamente a favor del desarrollo y modernización de la economía española. La balanza comercial agrícola se vio en ese sentido fuertemente beneficiada: pasó de un déficit anual crónico a superávit permanentes. Y a partir de 1992, la tasa de cobertura (exportaciones sobre importaciones) aumentó en forma sistemática, registrando resultados altamente positivos. En 1996, y sobre todo 1997, la transformación era ya evidente. La tasa de cobertura alcanzó la cifra récord con un incremento de 120%. En lo que respecta al comercio intracomunitario, éste alcanzó una tasa de cobertura mucho mayor (175% en 1997), aunque ello se logró cuando la importancia relativa de los productos agrícolas en el comercio español declinó, lenta pero sistemáticamente.[38]

Estos cambios estructurales estimularon la entrada masiva de inversiones tanto internas como externas. El sector agrícola pasó de ser un proveedor de fondos para otras actividades económicas y se convirtió en un consumidor activo y promotor de desarrollo y crecimiento de zonas rurales. Así, en un periodo relativamente breve (1986-1997), España pasó del décimo al cuarto lugar como país receptor de capitales proveniente del fondo de la PAC. Existen, sin embargo, algunos claroscuros. En efecto, en paralelo al aumento significativo que experimentó la producción agrícola con las nuevas inversiones, España no ha logrado hasta ahora hacer frente al desafío más importante de todos: culminar a fondo la modernización de su sector agrícola.[39] En España aún existen núcleos importantes de actividad agrícola conformados por pequeñas unidades productivas, una población envejecida, empleos temporales, desigualdades demográficas y tecnologías atrasadas. Ello resulta de particular importancia no sólo por las implicaciones económicas y sociales que una situación de esta naturaleza conlleva, sino también a la luz de factores adicionales que disminuyen los márgenes de maniobra del sector agrícola español de cara al futuro, a la competencia externa y a la apertura del mercado agrícola europeo. Además, y como resultado de la sobreproducción agrícola del Mercado Común, el estancamiento del sector agrícola europeo es hoy cada vez más evidente. Si a ello se agrega el hecho de que los productos españoles —especialmente alimentos procesados y bienes con un alto valor agregado— no han logrado alcanzar la competitividad de sus contrapartes europeas, principalmente la francesa y alemana, las perspectivas no son halagüeñas.[40] Hasta ahora, esta problemática no le ha

38 En 1991, España poseía 21% de toda la tierra cultivable de la UE, mientras que 12% de la población rural y 17% de la mano de obra dedicada a la agricultura en la UE vivía en España. Véase Carlos Closa y Paul M. Heywood, *Spain and the European Union*, The European Union Series, Palgrave Macmillan ed., 2004.

39 A juicio de los autores señalados en la cita anterior, el ingreso de España a la Unión le permitió eliminar algunos procesos agrícolas obsoletos y sustituirlos por otros tecnológicamente avanzados, pero los beneficios reales de la política agrícola comunitaria obedecen más al aumento de la producción que a la adaptación estructural del sector agrícola español.

40 Algunos expertos hacen especial énfasis en las siguientes causas: fin del proteccionismo español, eliminación de ayudas impositivas y desmantelamiento de las organizaciones promotoras de las exportaciones. La industria también se ha visto afectada toda vez que depende de materias primas (productos agrícolas) que son más caras en España que en el

implicado mayores inconvenientes a España, pero nada garantiza que en el futuro no sea fuente de serios problemas.

En términos generales, la Reforma MacSharry[41] fue benéfica para España al permitirle mantener productos que en otras condiciones hubiesen desaparecido. Con la reforma del 2003, ocurrió otro tanto, aunque de manera diferente. El apoyo directo a los ingresos de los agricultores fue también benéfico para los agricultores españoles; fueron ellos quienes recibieron las transferencias de dinero que España debía recibir a través del FEOGA.[42] Ha habido también efectos negativos con unas y otras reformas. La Reforma MacSharry, por ejemplo, limitó de manera significativa la producción agrícola europea, y al estar altamente subsidiada la agricultura española, ésta ha tenido que ceñirse al mandato comunitario con las consecuentes implicaciones que esta medida trae consigo. A juicio de no pocos cooperativistas españoles, esta limitación ha redundado negativamente sobre su país; se ha convertido en un factor que frena la modernización del sector agrícola español. Y quizás tengan razón; sobre todo si se tiene en cuenta que 25% del ingreso agrícola de España proviene de los subsidios comunitarios. Por lo tanto, en el futuro, la modernización del sector agrícola dependerá menos de los recursos provenientes de la Unión y serán las reglas del mercado y la competitividad subsecuente las que prevalezcan. Y si España no toma con toda seriedad estos retos, al cabo de un tiempo puede enfrentar situaciones francamente delicadas.

Están presentes, asimismo, las limitaciones impuestas por las reformas a la PAC, primero por la Agenda 2000[43] y después por la Reforma del año 2003. En conjunto y como ya hemos visto, éstas han generado un fuerte descenso de la PAC en el total del presupuesto comunitario. Ambas reformas fueron producto de las constantes exigencias planteadas por los países productores de bienes agrícolas de América Latina y otras regiones del mundo en el seno de la Organización Mundial de Comercio. Una opción ante los futuros cambios de la PAC y que ha empezado a ganar adeptos en España, es

---

mercado europeo y global. De ahí que no hayan dudado en definir al ingreso a la UE como de europeización unidireccional. Es decir que "Europa ingresó en España (principalmente en forma de empresas multinacionales deseosas de eliminar a las industrias españolas y de explotar el mercado interno), pero España no logró entrar en Europa" Véase Carlos Closa y Paul M. Heywood, *op. cit.*, p. 235.

41 Esta reforma tuvo lugar en 1992, no obstante no parece haber estado ajena de importantes críticas ya que los productores españoles estaban molestos con el hecho de que la reforma protegía a sectores como los cereales, semillas de girasol, carne de res y de carnero y leche de la ominosa liberalización amenazada por las negociaciones del GATT. Sin embargo, no se concedió esta protección a productos españoles sensibles como azúcar, vinos y aceite de oliva. El gobierno y los agricultores se quejaron de una actitud a su juicio discriminatoria e indicaron que la preferencia de la UE por productos continentales marginaba automáticamente a los bienes provenientes del Mediterráneo.

42 Siglas del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

43 España adoptó la misma actitud con relación a las reformas de la PAC incluidas en la Agenda 2000. El gobierno español argumentó que la reforma de la PAC debería ser independiente de la próxima ampliación de la UE y de las reformas de la OMC; la primera no se iba a dar antes del año 2003 y la segunda no iba a concluir en ese año. Si no había prisa para la reforma de la PAC, ello no debería reducir el costo de la ampliación.

la producción de cultivos energéticos, aunque no se vislumbran cambios importantes en el corto plazo. Sus horizontes son más bien de mediano y largo plazo.

La producción de cultivos energéticos ha sido contemplada históricamente en la PAC, y es algo en lo que se ha venido insistiendo en fechas recientes, sobre todo en la última reforma de la PAC (2003). En ella, Bruselas fijó ayudas especiales del orden de 45 euros por hectárea para la producción de este tipo de materias primas. La cantidad demandada por los agricultores europeos alcanza la suma de 90 euros. Y a juicio de los agricultores españoles, sólo con estos montos la siembra de este tipo de cultivos le será realmente atractiva. De avanzar la UE por este camino, España mantendría viva la actividad agrícola en cientos de miles de hectáreas de cultivo. De lo contrario se corre el riesgo de que muchas tierras queden abandonas ante la baja de los precios y la creciente competencia externa. Hoy por hoy, España, al igual que Francia, siguen aferradas a la PAC. Sus principales argumentos derivan de que los objetivos de la PAC son y deben seguir siendo la cohesión económica y social, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera según lo establecido en el artículo 39 del Tratado de Roma.[44] En las negociaciones de la Unión ante la OMC, sistemáticamente han respaldado estos principios. Sin embargo, la globalización de la economía mundial y las demandas de los propios países desarrollados para liberalizar al sector servicios a escala planetaria, presionan a favor de mayores concesiones en materia del comercio de bienes agrícolas. El compromiso alcanzado por Francia, España y otros estados miembros en las últimas negociaciones sobre el presupuesto comunitario asignado a la PAC (17 de diciembre de 2005) es que a partir del año 2008 (aunque sin precisar una fecha específica) se podrán poner en marcha las nuevas reformas a los subsidios agrícolas.[45] Y si bien hasta esa fecha los agricultores españoles no experimentarán ningún cambio drástico, deben prepararse para cuando ello ocurra. Hasta el año 2013, España será uno de los países de la Unión que mayores beneficios obtengan con la asignación de las partidas del presupuesto comunitario para el periodo 2007-2013. Véase cuadro 2.

En efecto, todavía para el periodo 2007-2013, España seguirá obteniendo de la Unión un saldo neto que fluctuará entre 5 500 y 7 000 millones de euros, aunque considerablemente menor al obtenido en años anteriores: 48 715 millones de euros para el 2000-2006 y 44 674 millones de euros durante los años 1993-1999. No hay duda de que estos cuantiosos recursos provenientes de la UE, apoyaron de manera decisiva la reconversión de las áreas rurales españolas.

---

44 España se oponía a la cofinanciación de los subsidios directos, lo que veía como una renacionalización de la PAC, que contradecía la reforma de 1992, establecía la reducción de los precios controlados y en la que los subsidios se pagarían directamente a los agricultores. Los representantes de España interpretaron que la PAC sería renacionalizada en beneficio de los países más ricos, los cuales podían aumentar los pagos a sus agricultores, llegando así a una Europa de varias velocidades. También indicaron que la PAC era un tema muy sensible en España: la amplia brecha productiva entre agricultores europeos y españoles hacía que el apoyo a los segundos fuera esencial y también que fuera muy difícil reducirla en el mediano plazo sin que ello implicase un alto costo político y social.

45 Véase http://www.lavozdegalicia.es

Cuadro 2
Presupuesto de la Unión Europea para el periodo 2007-2013
(millones de euros)

	Pagos de la UE a España (1993-1999)	Pagos de la UE a España (2000-2006)	Pagos de la UE a España (2007-2013)
Fondos estructurales	41 720.73	49 890	26 582
Fondos agrícolas	39 874.96	38 550	43 324
Fondos de cohesión	7 382.52	12 000	3 250
Otros	587.42	3 150	6 600-8 100*
Total	89 565.62	103 590	79 765-81 265

* IÉtD y otros.

	Aportaciones de España a la UE	Saldo neto favorable a España
1993-1999	44 891	44 674
2000-2006	54 875	48 715
2007-2013	74 265	5 500-7 000

Fuente: Elaboración con datos de Eurostat y fuentes periodísticas, diciembre 2005.

Efectos sobre la pesca

Otro de los sectores de la actividad primaria que también ha jugado un papel importante en la economía de España, es la pesca. Constituye de hecho en esa nación, una importante fuente de riqueza y de generación de empleos directos e indirectos. El peso económico de la pesca se hace sentir en las comunidades con grandes litorales; siendo además España —de los países de la Unión— el que cuenta con una de las mayores flotas pesqueras de todo el continente europeo. La política pesquera de la Unión tiene en ese sentido un impacto altamente benéfico para España. Comunidades como Galicia,[46] las Islas Canarias, Andalucía y los Países Vascos, pronto verían los beneficios de la adhesión de España a la entonces Comunidad Europea.

En Galicia, por ejemplo, la pesca es el segundo motor de la economía local y la región cuenta con su propio Departamento de Pesca y una extensa red administrativa para este sector. La pesca genera una red de actividades económicas en zonas específicas y el perfil socioeconómico de los trabajadores del sector hace muy complicada su reestructuración. Por lo que en lugar de existir una estructura en la que se enfrenten empresas y sindicatos, el sector pesquero se caracteriza por

46 El sector pesquero en esta comunidad ejerce un efecto multiplicador importante sobre otras ramas productivas y crea por lo tanto un número significativo de fuentes de trabajo.

un estilo de asociación diferente que representa los intereses de todos los sectores involucrados en una estrecha red de organizaciones y organismos que colaboran de manera conjunta. La complejidad de este entramado de intereses, hace que el impacto político de la toma de decisiones rebase el significado económico real de ese sector. De ahí que, una vez dentro de la UE, los empresarios españoles, siguiendo la práctica tradicional de empresas pesqueras conjuntas, pudieron explotar los vacíos que había en la ley comunitaria y con mucha habilidad sortear las resistencias de otros Estados miembros que veían a España como un fuerte competidor de los fondos comunitarios.

Esta nación representa nada más ni nada menos que 50% del total de la captura de la pesca comunitaria. Un tercio de todos los pescadores son españoles y en tres cuartas partes de la flota pesquera comunitaria ondea la bandera española. Los empresarios españoles fueron asimismo capaces de dotarse de una gran libertad de movimiento y de establecer reglamentos para crear fusiones pesqueras con otros Estados miembros, particularmente con el Reino Unido. Dichos procedimientos no infringían la ley comunitaria, pero el gobierno británico no estaba de acuerdo con los mismos. Mediante la *Merchant Shipping Act*, exigió que parte del capital y de la tripulación (producto de dichas fusiones) fueran británicos y que la captura se llevara a puertos británicos. Los españoles sin embargo, se inconformaron y sus demandas fueron apoyadas por la *House of Lords*. Y desde ese entonces, el gobierno británico, continúa quejándose pero sin lograr resultados efectivos que logren revertir el *status quo*.

Por lo que, a diferencia de la PAC (en la que España tuvo que aceptar de entrada todas las reglas de juego sin poder hacer mucho a su favor, sobre todo al inicio de su incorporación o de europeización reactiva)[47] como algunos la denominan, la Política Pesquera Común (PPC) ejemplifica la cara opuesta de ese fenómeno. Es decir, los negociadores españoles lograron influir de manera determinante en el diseño de la política de pesca de la UE[48] y salir altamente beneficiados. Los acuerdos pesqueros con terceros países y la pesca en aguas internacionales es para España de suma importancia. Dos terceras partes de las capturas españolas provienen de aguas comunitarias, pero el resto se pesca en el exterior. Y como ya se dijo antes, el sector pesquero español posee una gran flota que abastece a un amplio mercado (europeo) cuyos consumidores detentan un alto poder adquisitivo. Por lo tanto, era importantísimo para España conservar los acuerdos firmados con terceros países ya que antes de pertenecer a la UE, realizaba actividades pesqueras en todo el mundo.[49] Y al ingresar España a la Unión, trasladó todos estos acuerdos al *aquis comunitario*. Ello le significó ganar por vía doble: incorporó sus acuerdos a la UE y ésta cargó con el peso financiero de los mismos. De ahí que sea

---

47 Entendiéndose como el desarrollo y transformación de mecanismos internos tendientes a adaptarse a una política europea plenamente desarrollada.

48 Mientras Francia (país fundador de la UE) contribuyó activamente a la elaboración de una política agrícola común *ad hoc* a sus intereses, España logró hacerlo en el caso de la política de pesca comunitaria.

49 En efecto, antes de 1986 España contaba con numerosos acuerdos bilaterales (17 con Portugal y con la propia UE).

válido decir que la política de acuerdos pesqueros externos de la UE fue diseñada atendiendo los objetivos comerciales de España.[50]

Efectos del Fondo de Cohesión sobre las infraestructuras

El Fondo de Cohesión ha sido también otro gran apoyo financiero para España: le ha permitido desarrollar una amplia red de comunicaciones y transportes que se extiende a lo largo y ancho de su territorio, al tiempo que se da un crecimiento regional más armónico. En efecto, al promover la política de Cohesión, el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones permite, asimismo, distribuir más de dos terceras partes de los recursos disponibles –0.41% del PIB de la UE– en aquellas regiones con desarrollo estructural insuficiente y que representan casi una cuarta parte de la población europea. En ese sentido, cuando la UE interviene en regiones con dificultades (en este caso España) a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión, lo hace para resolver las causas de la desigualdad regional. En otras palabras, la política de cohesión no sólo es redistributiva (al permitir transferir recursos de los Estados y regiones más ricas de la Unión a las naciones y zonas más pobres), sino que también permite canalizar elevados índices de inversión en capital físico y humano hacia los estados y regiones más pobres, para que puedan mejorar su crecimiento potencial. Y a diferencia de los Fondos Estructurales, el enfoque del Fondo de Cohesión parte de la cohesión interestatal que están llamados a tener los estados miembros de la UE.

Las condiciones de los estados para acceder a dicho fondo eran y continúan siendo en la actualidad: *1)* un ingreso *per capita* menor a 90% del promedio de la UE; y *2)* el establecimiento de un programa de convergencia que cumpla con los criterios de la Unión Económica y Monetaria. Estos criterios de elegibilidad le aseguraron a España ser beneficiaria neta del Fondo de Cohesión durante 15 o 20 años. El diseño de dicho Fondo fue también hecho a medida de las necesidades de España. El umbral fijado de 90%, fue el ideal para ese país, toda vez que más de 40% de la población española vive en regiones con ingreso *per capita* superior a 75% del promedio de la UE y por lo tanto, no calificaban para el financiamiento del objetivo 1 de los Fondos Estructurales. El Fondo de Cohesión vino a corregir la paradoja que se había creado en el sentido de que las regiones más desarrolladas de España no recibían fondos regionales de acuerdo al objetivo 1, aunque la mayoría de ellas tuviera un ingreso inferior al promedio europeo. Con el Fondo de Cohesión se subsana esta anomalía. Las intervenciones comunitarias han tenido, además, un efecto muy importante sobre el nivel de las inversio-

50 La UE cuenta hoy con tres tipos de acuerdos para zonas geográficas determinadas: *1)* los acuerdos con otros países europeos (los acuerdos "norteños"), basándose en derechos y oportunidades recíprocas; *2)* los acuerdos "sureños" llevados a cabo con países africanos y del océano Índico; estos acuerdos tienen como sustento la compensación financiera a los países fuera de la UE y los pagos los realizan los dueños de las embarcaciones; *3)* con Argentina se tiene un acuerdo de segunda generación basado en *joint ventures*.

nes; ello se refleja en el aumento en los activos de capital físico (infraestructuras) y por supuesto también en el capital humano.[51] Y aunque las políticas estructurales generalmente son juzgadas por sus efectos sobre el crecimiento y la convergencia, es igualmente importante considerar su impacto sobre los elementos clave que determinan la competitividad de una economía. A ese respecto, ha sido crucial para España el desarrollo de infraestructura básica.

En el área de transportes, por ejemplo, los países del sur y con ellos España, lograron reducir la brecha con el resto de los estados miembros de la UE, al modernizar su sistema de carreteras, en especial las redes transeuropeas. La densidad de la red carretera aumentó en dichas naciones del 80% del promedio europeo en 1991 a 110% en el año 2001. La modernización de la red ferroviaria ha sido más lenta, pero se ha avanzado de manera notable en la electrificación de este medio de transporte.[52] En el sector de la construcción de carreteras, la economía española se vio también bastante beneficiada al pasar de 2 400 kilómetros de carreteras a 3 400 kilómetros de rutas primarias en el periodo 1994-1999; y de 2 500 km y 7 000 km, respectivamente, entre 2000-2006. Avances importantes se han realizado también en lo que a la ampliación de la red de alta velocidad se refiere.[53] Por donde se le vea, no hay duda de que los Fondos Estructurales y de Cohesión han sido el motor del crecimiento y de la convergencia económica de los países y regiones que más se han beneficiado, como ha sido el caso de España, facilitándole a esta nación dar el salto cualitativo hacia el desarrollo.

---

51 Según datos de la Comisión Europea, las intervenciones comunitarias en el nivel de las inversiones en Portugal (+24%), Grecia (+18%) e Irlanda (+12%) en el periodo 1994-1999 han sido realmente importantes. Ello se ha reflejado en un aumento de 15% en los activos de capital físico (infraestructura) en Portugal y de 6% en Grecia. Los activos de capital humano aumentaron 20% en Portugal y 12% en Irlanda.

52 La proporción de líneas electrificadas en España pasó en muy pocos años de 48 a 51%.

53 Éstas crecieron de 623 a 1 140 km.