

LA COHESIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA¹

Karine DE SOUSA SILVA

*Profesora de Relaciones Internacionales y Catedrática Jean Monnet
Universidade Federal de Santa Catarina*

Paulo Roberto FERREIRA

*Profesor de Relaciones Internacionales
Universidade do Sul de Santa Catarina*

SUMARIO

I.-CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II.-DEL MERCOSUR COMERCIAL AL MERCOSUR SOCIAL. III.-EL MERCOSUR SOCIAL: EL NUEVO ESPACIO DE INTEGRACIÓN. IV.-LA COHESIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DEL MERCOSUR: LA IMPORTANCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS. V.-LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. A. La demanda para la llegada del FEDER. B. Las reglas de funcionamiento del FEDER. VI.-CONSIDERACIONES FINALES. VII.-BIBLIOGRAFÍA.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Tratado de Asunción (TA) creó el MERCOSUR y le confirió el objetivo de constituir un Mercado Común a través de la implementación de la «libre circulación de bienes, servicios y factores productivos», de «una tarifa externa común y una política comercial común», de la «coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales» y de la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.

Los objetivos ambiciosos que se deberían haber hecho efectivos en hasta cuatro años, reflejan una preocupación inicial preponderante económico-comercial de cuño neoliberal, con un fuerte tenor de instrumentalización de las llamadas medidas *negativas*², que se refieren al derrumbe de las barreras para armonización de legislaciones. O sea, el TA no reglamentó medidas *positivas*³ que imponen la ejecución de políticas conjuntas destinadas a regular el funcionamiento del mercado y maximizar la interdependencia.

¹ Esta investigación ha sido posible gracias a los recursos del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico /CNPq-Brasil. Coordinadora del EIRENÉ –Núcleo de Investigaciones sobre integración regional, paz y seguridad internacional. www.irene.ufsc.br

² El uso del término «*negativa*» o «*negativo*», «*positiva*» o «*positivo*» en cursiva hace referencia siempre, aquí en este trabajo, a los conceptos de integración *negativa* y *positiva* respectivamente.

³ De acuerdo con la definición de Gerardo Caetano: «La integración positiva configura una comunidad de intereses mediante medidas positivas, que normalmente requieren el acuerdo de los gobiernos nacionales»



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

En esta línea, la trayectoria del bloque ha sido marcada por la dificultad de concretizar los objetivos de liberalización comercial asumidos por los Estados partes del Tratado de Asunción.

Entre tanto, el bloque que fue forjado con inspiración en el proceso europeo obtuvo, a partir de la ascensión de gobiernos de izquierda, un relevante cambio de enfoque. Desde el inicio de los años 2000, el tema de la cohesión social y de la reducción de las asimetrías pasó a ser pauta de las reuniones, documentos oficiales y acciones del bloque. Es en la estela de esta nueva visión holística como el proceso de integración del cono sur sufrió ajustes para incorporar medidas positivas y abrió espacio para la creación, principalmente, del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), del Instituto Social y para la adhesión de países marcadamente pobres en la región, como Venezuela y Bolivia.

El objetivo del artículo es analizar el surgimiento y la relevancia del FOCEM para el proceso de integración del MERCOSUR. Para tal, en un primer momento será presentado el contexto que favoreció la ampliación de los objetivos del bloque, con la incorporación de la cohesión social, que pasó a ser una temática de convergencia política. En la segunda sección son explicitados los matices de la agenda social del MERCOSUR, destacando las características y relevancia del Fondo Para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). En la tercera sección, será apreciada, brevemente, la importancia Política de la Cohesión para la profundización y para la ampliación de la Unión Europea. Finalmente, son delineadas las consideraciones finales donde se trata la relevancia política del FOCEM.

II. DEL MERCOSUR COMERCIAL AL MERCOSUR SOCIAL

Los objetivos originarios del MERCOSUR fueron esculpidos en el Tratado de Asunción (TA)⁴, de marzo de 1991, que estableció que los Estados partes se comprometieran a instituir un Mercado Común que envolviera:

«La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente».

en las instituciones comunes y una explícita legitimación política, como los fondos de reconversión, la reducción de las asimetrías regionales o el fortalecimiento de las infraestructuras de modo de favorecer indirectamente el comercio intrazona». CAETANO, G. (Coord.). La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas. Uruguay, Trilce, 2009, p. 43.

⁴ BRASIL. *Tratado De Asunción*, disponible en <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acceso en: 20 marzo de 2013. Los Estados que fundaron el MECOSUR son los siguientes: Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay.





KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

«El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales»⁵.

El TA también instó a los países a coordinar sus políticas macroeconómicas y sectoriales «a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes» y a armonizar las legislaciones pertinentes.

Es cierto que el bloque vivió una era de gran entusiasmo y euforia que se materializó en la aproximación política de sus socios y buenos índices de comercio interno. No obstante, pasadas dos décadas, se ve que el MERCOSUR no alcanzó plenamente la etapa de Área de Libre Comercio sin excepciones y las Tarifas Externas Comunes (TECs)⁶ no se aplican a todos los productos⁷. El Mercado Común, idealizado por los formuladores del TA, se constituye, por lo tanto, una realidad lejana. Tal constatación incitó una ola de pesimismo sobre la profundización de la integración y la euforia inicial se transformó en desánimo.

Las explicaciones para la no concretización del Mercado Común se ramifican, y son de naturaleza endógena o exógena a los Estados-partes. Hay estudios⁸ que apuntan que las causas del problema están en la debilidad institucional del proceso, pero específicamente en el hecho de no haber instancias supranacionales. Se argumenta también que la presión de las elites internas de cada país influencia en la no adecuación a las normas comunes de competencia⁹.

Además de eso, por tratarse de propósitos ambiciosos para naciones en desarrollo sin experiencia con políticas integracionistas, los fines del TA serían desafiantes, si se considera la capacidad económica de los países. La crisis económica por la cual pasaron los dos principales miembros en el bloque, Argentina y Brasil, en el inicio de la década pasada, es un hecho que corrobora con la afirmación anterior¹⁰.

⁵ *Idem.*

⁶ Una Unión Aduanera agrega al mismo tiempo un Área de Libre Comercio y una política comercial externa conjunta para todos los miembros. La TEC indica que los miembros adoptan una tarifa conjunta para importaciones de terceros países. Con eso, en teoría, los Estados-partes pasan a tener una única voz en negociaciones económicas internacionales.

⁷ En el comienzo del año 2012 Argentina inició un nuevo régimen de importaciones, válido también para: importaciones oriundas del MERCOSUR. Ver más en: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2012/01/31/argentina-inicia-novo-regime-de-importacoes-apesar-das-criticas-no-mercosul.jhtm>

⁸ Ver, por ejemplo, VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini, MENDES, Ricardo Glôe. *Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. São Paulo: Perspec*, 2002, vol. 16, n.º 1.

⁹ WILBERT, Marcelo Driemeyer *Mercosul e a teoria dos jogos: um estudo introdutório*. Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Economia. Florianópolis, 2002.

¹⁰ HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 51, n.º 2, dez. 2008.





Hay quien afirma¹¹ que la falta de voluntad o capacidad política de los líderes del bloque intergubernamental en internalizar las reglas del TA puede ser también la causa de estancamiento del bloque. No obstante, para Miriam Gomes Saraiva, la estrategia neo-desarrollista del actual gobierno argentino de Kirchner, que objetiva fortalecer y reorganizar la industria del país, acarrea restricciones a la entrada de productos brasileños y provoca excepciones en la Tarifa Externa Común del bloque¹².

Finalmente, desde una perspectiva más teórica, la neofuncionalista, la integración en el Cono Sur debería haber partido de una cooperación técnica, que tuviese como objetivo solucionar un problema común que, debido a su complejidad, no pueda ser resuelto por un Estado solo. De esa forma, la resolución de ese problema derivaría en el beneficio de todos los envueltos en un corto plazo¹³. En ese sentido, las turbulencias del bloque son causadas por la ausencia de una cooperación funcional que sostenga el proceso a partir de su origen¹⁴.

No obstante, frente a las dificultades en concretar los objetivos dispuestos en el Tratado de Asunción, un tema específico floreció en la agenda de los encuentros del MERCOSUR: la asimetría estructural entre los Estados-socios.

La búsqueda por una integración más próxima de los objetivos de crear una simetría socioeconómica entre las regiones se fortaleció en la segunda década de vida del MERCOSUR. En este sentido, la firma conjunta por los Presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva del Consenso de Buenos Aires, en 2003¹⁵, simbolizaba los nuevos rumbos que el proceso iba a asumir. Con intenciones y declaraciones meritorias, pero sin líneas de acciones concretas, el Consenso no trata de forma absoluta sobre las cuestiones de liberalización comercial¹⁶. Los puntos más importantes para la integración se referían a una agenda que iba más allá de lo económico, con actuación central del Estado para promover el desarrollo pautado en la justicia social¹⁷.

¹¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Seria o Mercosul reversível?* Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 1, p. 39-71, jan./jun. 2011.

¹² SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Rev. bras. polít. Int.*, 2010, vol. 53, pp. 151-16.

¹³ SCHMITTER Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional *Lua Nova*, São Paulo, 80: 9-44, 2010.

¹⁴ Algo equivalente a la cooperación en el sector del Carbón y del Acero significó para la Unión Europea.

¹⁵ Para ver el documento completo, accesar: ESTADO DE SÃO PAULO. Consenso De Buenos Aires. Disponible en <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2003/not20031016p22413.htm>>. Acceso en: 23 mar 2013.

¹⁶ El punto 15 del documento expone la visión que los presidentes tenían del bloque: «Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es solamente un bloque comercial, sino, al contrario, constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido.» Consenso de Buenos Aires (negrita nuestra).

¹⁷ De acuerdo con el punto 16 «...la integración suramericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.» Consenso de Buenos Aires.





KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

Estaba inaugurada, por lo tanto, la base política para la integración positiva en el Cono Sur, que ha implicado un refuerzo institucional para reducir las asimetrías estructurales entre las regiones y fortalecer la dimensión social en el MERCOSUR.

No coincidentemente, el período de los años 2000 en adelante es marcado por la elección de presidentes de izquierda en América del Sur¹⁸ y un vigoroso discurso integracionista en la región¹⁹. El MERCOSUR experimentó un período con aires de relanzamiento con el surgimiento de espacios de naturaleza social, tales como la creación del FOCEM, del Instituto Social, del Plan Estratégico en el área social y del cargo del Alto Representante General. Según Renato L. R. Marques²⁰, una visión retrospectiva del MERCOSUR indica que las áreas política y social asumieron el espacio de las conquistas regulatorias en el ámbito comercial y económico.

Así, la dificultad de efectivizar integralmente los objetivos económicos contrastó con los avances en otras áreas que fueron incentivadas, sobre todo, por el gobierno brasileño a partir del 2003. La integración comercial, únicamente, habría dado lugar a la tentativa de atenuar las condiciones asimétricas entre los países miembros, que será explicado en la secuencia.

III. EL MERCOSUR SOCIAL: EL NUEVO ESPACIO DE LA INTEGRACIÓN

Preliminarmente, se hace necesario registrar que un nuevo eje de la integración fue construido, sobre todo, durante los dos mandatos y sobre el liderazgo del gobierno de Luís Inácio Lula da Silva²¹. Antes de ese período el modelo de integración sería, como expuesto arriba, fuertemente neoliberal²², con énfasis en la abertura comercial. Después de 2003, el modelo de integración gana nueva tonalidad que destaca el reconocimiento de las asimetrías provocadas por los procesos de implantación de las políticas neoliberales globalizantes²³ y de la

¹⁸ Esa ascensión de la izquierda es, para Cervo, resultado del malogro de las políticas neoliberales implantadas en países de América del Sur en la década de 1990 del siglo XX. El malogro de esas políticas tuvo fuerte impacto en la opinión pública y se reflejó en las urnas en inicios del siglo XXI. CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁹ El resultado concreto de esta empatía política entre los líderes de América del Sur es la creación de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUL), en 2008.

²⁰ Embajador y negociador del Brasil en el MERCOSUR durante la formulación del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto. MARQUES, Renato L. R. *Dois Décadas de Mercosul*. Aduaneiras. São Paulo, 2011.

²¹ Además de la creación del FOCEM, en el mandato del gobierno Lula sugirió la Comisión de Ministro de Asuntos Sociales del Mercosur y el Plano Estratégico de Acción Social.

²² CERVO, 2008. op. cit.

²³ En este sentido, consultar: SILVA, Karine de Souza. *Integração regional e exclusão social na América Latina*. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2009.





necesidad de refuerzo del papel del Estado en el sentido de desarrollar la economía nacional y controlar las divergencias económicas de los países del MERCOSUR²⁴.

Delante de esta nueva perspectiva, las negociaciones condujeron a la apertura de canales de interlocución e instancias intergubernamentales dedicadas a la reducción de las asimetrías entre los países y a profundizar el proceso de integración, posicionando en segundo plano los objetivos de liberalización del comercio y de aplicación de una tarifa externa común. Eso se debió también, según Amado Luiz Cervo, a la posición del mandatario brasileño y del Partido de los Trabajadores, que vieron el libre comercio en América del Sur como un elemento perpetuador de asimetrías. De allí derivan los esfuerzos de la política externa brasileña en institucionalizar un espacio social en el MERCOSUR. Como consecuencias, Brasil es llamado por los otros países del bloque para pagar y aceptar los costos de la nueva agenda de la integración²⁵. Por eso no hubo una manifestación oficial de reprobación del Itamaraty en relación a las barreras impuestas por la Argentina a la entrada de manufacturas brasileñas en su mercado²⁶.

Según el entendimiento del ex-ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Celso Luiz Nunes Amorim, las iniciativas como el FOCEM aspiran a equilibrar el mercado y promover el desarrollo para beneficiar a los ciudadanos de todos los Estados-partes²⁷. Esa medida de cuño positivo es inspirada en el modelo de integración positiva de la Unión Europea. No obstante, en el ámbito mercosureño, todavía no está claro cuál es la relación de estas iniciativas con los objetivos comerciales del MERCOSUR y cómo ellas pueden actuar para que los socios del bloque cumplan las reglas del Tratado de Asunción.

Antes de ser elegido presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) ya había afirmado que el MERCOSUR debería sufrir cambios. En un discurso pronunciado todavía en 2002, enfatizó que: *«em primeiro lugar, deve-se mudar os rumos do MERCOSUL, que hoje não passa de uma união alfandegária incompleta, com perigo de recuar para uma área de livre comércio, como defendem alguns»*²⁸.

²⁴ Al contrario de la orientación económica en el período del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), que era de apertura a la globalización, en el gobierno Lula Brasil buscó democratizar la globalización exigiendo reciprocidad en las relaciones multilaterales económicas. Ver más en: CERVO, Amado Luiz. *Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World*. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 53, n.º spe, Dec. 2010.

²⁵ En este sentido, consultar: COSTA, Rogério Santos da. *América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula*. 2010. 251 f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

²⁶ No obstante, el gobierno brasileño comenzó en mayo de 2012 a pedir licencia automática a la entrada de algunos productos argentinos en el país. Ver más en: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2012/05/retaliacao-brasileira-a-medida-argentina-gera-fila-de-caminhoes-em-sao-borja-3760353.html>.

²⁷ AMORIM, Celso. *Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview*. Rev. bras. polít. int. [online]. 2010, vol.53, n.º spe, pp. 214-240.

²⁸ SILVA, Luiz Inácio Lula da; SERRA, José. «Entrevista: Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra e a futura política externa brasileira». São Paulo, Política Externa, Vol. 11, N.º 2, set/out/nov 2002, pp. 5-11.





KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

A partir de 2003, la cuestión del tratamiento de las desigualdades del MERCOSUR aparece con más énfasis en los discursos oficiales, sobre todo, del gobierno brasileño. El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, de 2003 a 2010, Celso Luiz Nunes Amorin, afirmó que «*com relação ao MERCOSUL, logo numa das primeiras reuniões, no Uruguai, nós passamos a aceitar o conceito de assimetria*»²⁹. El establecimiento del Fondo Para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), en 2005, refleja la aceptación de ese tema tan caro al proceso de integración regional. Conforme indica el teórico Philippe Schmitter³⁰, es inevitable que en el proceso haya Estados con diferencias de tamaño y recursos. Cabe a las naciones mayores, para no minar el avance de la integración, garantizar que las menores no sean solapadas por los cambios económicos ocasionados por los acuerdos integracionistas. Reconocer las asimetrías significa que los Estados menos desarrollados tienen un trato diferenciado, por eso la actuación de un «país pagador» genera dos consecuencias interconectadas: la estabilidad en el cumplimiento de las etapas graduales de la integración y apoyo por parte de las unidades políticas menores que se benefician de las políticas públicas de desarrollo ofertadas por el país pagador³¹. El entonces candidato Lula se refería a los argumentos y conjeturas sobre la regresión del MERCOSUR a un área de libre comercio³² derivada de la dificultad de armonización de las TECs y del funcionamiento regular y previsible de las reglas comerciales del bloque. Las recurrentes excepciones al régimen de importación y el no cumplimiento por parte de los Estados-miembros de las obligaciones contenidas en el TA todavía hoy sirven de materia prima para retóricas vehementemente criticadas al modelo de integración del Cono Sur³³.

Con relación a esas opiniones políticas o académicas desfavorables, y de un cierto desgaste sufrido, una observación histórica revela que el proceso de integración no sufrió un revés³⁴. Al contrario, el esquema regional colecciona

²⁹ AMORIM, Celso. A Integração Sul-americana. *DEP*. N.º 10. Out/Dez 2009, pp. 5-26, 15.

³⁰ SCHMITTER, Philippe C.. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova* [online]. 2010, n.º 80, pp. 9-44.

³¹ Schmitter presenta esos argumentos teniendo como punto de vista la integración en la Unión Europea, donde Francia, Alemania y Gran Bretaña son las principales fuentes de recetas de los fondos estructurales que benefician a los Estados menos desarrollados del bloque.

³² ALMEIDA, Paulo Roberto de. Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. *Univ. Rel. Int., Brasília*, v. 9, n.º 1, pp. 39-71, jan./jun. 2011.

³³ Entre otros, ver, por ejemplo, las críticas del ex candidato a la presidencia de Brasil, José Serra, al afirmar que el MERCOSUR es una farsa, en: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2010/04/20/interna_politica,187351/index.shtml, y el editorial del periódico ABC Color, de Paraguay, en <http://www.abc.com.py/articulos/la-mentira-de-la-integracion-277841.html>. En el ámbito académico ver: Malamud, Andrés (2005) «Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement», *Cambridge Review of International Affairs* 18(3), 421-36. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy*. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2010, vol. 53, n.º 2, pp. 160-177.

³⁴ SOUZA, André de Mello. OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. GONÇALVES, Samo Sérgio. *Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no MERCOSUL*. Texto para Discussão N.º 1477. IPEA. 2010.





importantes logros, como bien apuntado por el Embajador Samuel Guimarães, entre los cuales se destacan: aumento sustancial del comercio entre los Estados-partes; incremento de inversiones internas por parte de países en desarrollo; mejora en la infraestructura a través de financiación originaria de instituciones de la propia región; ejecución de acciones coordinadas en el combate a la pobreza y exclusión; intensificación de la movilidad de trabajadores, entre otras³⁵.

La relevancia del MERCOSUR para la región trasciende el aspecto económico. Además de sus acciones afirmativas para la preservación de una zona de paz y democracia, la subregión es reconocidamente un espacio geopolítico estabilizador para América del Sur y escenario de negociaciones diplomáticas activas y auspiciosas. En este bies, fue la suscripción del protocolo de Ushuaia³⁶ que instituyó la cláusula democrática con el objetivo de garantizar la prevalencia y el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países-miembros.

Además de eso, la priorización de políticas generosas en el trato con los vecinos de Brasil favoreció la consolidación de un espacio regional sin resentimientos políticos que abre espacio para el reconocimiento futuro del liderazgo no hegemónico brasileño en el proceso de integración³⁷.

De este modo, no hay indicaciones políticas de que en un futuro previsible el MERCOSUR vaya a retroceder oficialmente a un área de libre comercio en virtud del no cumplimiento de sus objetivos originarios. El bloque conserva una fuerza simbólica, es legitimado por los representantes políticos de los Estados-miembros y «*se tornou grande demais para sua extinção*»³⁸. Se agrega a esas condiciones el rumbo que la integración tomó en la segunda década de vida, en el cual se subraya el refuerzo institucional en la búsqueda de reducir las asimetrías estructurales entre las regiones y fortalecer la dimensión social de la organización internacional.

Frente a lo expuesto, se reitera que la no concretización de los objetivos económicos fijados en el TA, contrastó con los avances en otras áreas del bloque que fueron incentivadas, sobre todo, por el gobierno brasileño a partir de 2003. La integración comercial, únicamente, habría dado lugar a la tentativa de atenuar las condiciones asimétricas entre los cuatro países miembros. En ese sentido, la

³⁵ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A Uniao Europeia e o fim do Mercosul. *Revista Carta Maior*. Disponible en: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-Uniao-Europeia-e-o-fim-do-Mercosul/6/30799>. Acceso en 23 mayo 2014.

³⁶ El Protocolo de Ushuaia fue firmado, y posteriormente ratificado, por los miembros del MERCOSUR, Chile y Bolivia en 1998. En el artículo 1 consta que «La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo.» Está previsto también en el documento sanciones y hasta la expulsión del proceso de integración al Estado en donde hubiera ruptura del orden democrático. El documento está disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf

³⁷ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. *Revista Comunicação & política*, v. 25, n.º 3, pp. 169-189, 2007.

³⁸ MARQUES, Renato L. R. *Duas Décadas de Mercosul*. Aduaneiras. São Paulo, 2011.



integración regional en el Cono Sur continúa desarrollándose, inclusive con los problemas en el área económica.

Desde este punto de vista, la postergación de los objetivos económicos del MERCOSUR, significó, al mismo tiempo, una especie de «fuga para adelante» y posibilitó una revisión, no oficial, pero fáctica, de las metas primarias contenidas en el TA. Sin excluirlas, los Estados-partes y, sobre todo Brasil, crearon nuevos fines para el bloque que permitieron el florecimiento de un espacio político común de articulación solidaria que no había sido previsto inicialmente. El tema de la cohesión social en el MERCOSUR, diluido en asuntos como reducción de asimetrías, tolerancia con relación al proteccionismo de los socios, apertura para la participación de movimientos sociales y demás actores interesados de la sociedad civil, posibilita una aproximación diplomática entre los Estados y crea una nueva zona de convergencia política. En esta entonación, la nueva agenda que integra los elementos de justicia social y reconocimiento de las desigualdades que asolan la región tornan, inclusive, al MERCOSUR más atractivo a la entrada de nuevos miembros, como recientemente sucedió con Venezuela y con Bolivia que está en proceso de adhesión. Venezuela, desde temprano, manifestó interés en el FOCEM, tanto como beneficiaria como contribuyente. El Protocolo de Adhesión, en su artículo 8.º demuestra el compromiso de las partes contratantes en promover la inclusión social y «asegurar condiciones de vida digna para sus pueblos»³⁹.

Igualmente, el Protocolo de Adhesión de Bolivia, en su artículo 9.º revela «el compromiso de las partes contratantes en promover la inclusión social y vida digna para sus pueblos»⁴⁰. Así, la reducción de las asimetrías se revela como actitud estratégica al paso que promueve justicia social y disminuye con uno de los obstáculos para la efectuación del mercado común y la necesaria adopción de políticas comunes.

IV. LA COHESIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DEL MERCOSUR: LA IMPORTANCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS

La búsqueda por una integración desarrollada a través de políticas sociales y la tentativa de disminuir las asimetrías socioeconómicas entre las regiones se fortaleció más en el campo discursivo que en el fáctico⁴¹, a partir de la segunda

³⁹ PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf. Acceso en 29 de abril de 2014.

⁴⁰ PROTOCOLO DE ADHESIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA AL MERCOSUR. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adesao_bolivia_ao_mercosul.pdf. Acceso en: 29 de abril de 2014.

⁴¹ La tónica social siempre estuvo presente en los discursos de Luíz Inácio Lula da Silva sobre el MERCOSUL, en cuanto fue presidente. En el discurso de su Sesión de Pose, en el Congreso Nacional, afirmó que «A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

mitad de vida del MERCOSUR. Por lo tanto, como fue explicado anteriormente, antes de buscar alcanzar las intenciones primarias del Tratado de Asunción, los países crearon nuevos proyectos destinados a, entre otros objetivos, atenuar sus desigualdades estructurales, promover la cohesión social en el bloque y posibilitar la entrada de nuevos socios al bloque⁴².

El acuerdo marco que preveía el establecimiento del MERCOSUR indicó que la integración ocurriría a través de la remoción de barreras comerciales y de la armonización de las legislaciones aduaneras, y mencionó la adopción de políticas que regulasen el funcionamiento de los mercados y el ritmo de la integración y que fomentasen el desarrollo regional. Por eso, el TA generó un proceso caracterizado por una integración *negativa*. No obstante, el nuevo abordaje holístico asumido por los gobiernos, pasa a caracterizar la integración como *positiva*.

Así, iniciativas tales como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) se adecúan a la definición de una integración positiva. El problema, según Andrés Malamud⁴³ es que ese tipo de integración demanda la existencia de instituciones y normas supranacionales, al contrario de la integración negativa que requiere apenas de la acción intergubernamental para el cumplimiento de las normas destinadas a la eliminación de los obstáculos comerciales. En la práctica, hoy el MERCOSUR posee características de dos tipos de integración, a pesar de actuar de manera diferente de la experiencia integracionista de la Unión Europea, que consigue coordinar políticas de desarrollo regional y fondos estructurales a través de las instituciones comunitarias.

*América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração», p. 15. No obstante, en el discurso de la XXIV Reunión de Cúpula del MERCOSUR, en 2003, Lula asevera que la formación plena de una Unión Aduanera era esencial para el bloque y para las poblaciones. A pesar de eso, actualmente las restricciones comerciales en el Cono Sur son mayores que aquella época: «Venho a esta reunião com a firme convicção de que é possível retomar os passos necessários para consolidar o Mercosul como União Aduaneira, em que nossos produtos encontrem mercados sem restrições, e caminhar para a construção de um verdadeiro Mercado Comum, espaço ampliado de prosperidade para nossas populações», p. 26. Años después, frente a las dificultades en la integración, Lula afirmaría que «O Mercosul não pode reduzir-se apenas a uma zona de livre comércio ou mesmo a uma união aduaneira. Ele tem a vocação de ser um efetivo espaço de integração econômica, política, cultural e de construção de uma nova e ampliada cidadania. Avançamos na direção de uma integração mais solidária, com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, voltado para a redução das assimetrias entre os países membros e suas regiões, promovendo a competitividade e a coesão social.», p. 47. Los discursos en su integridad pueden ser encontrados en: MRE. *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. FUNAG. Brasília. 2008. Disponible en: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0489.pdf>> Acceso em: 10 ago. 2013.*

⁴² Destaque para la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUL (FOCEM), el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), el Plano Estratégico de Acción Social, los protocolos de adhesión de Venezuela y Bolivia.

⁴³ MALAMUD, A. (2011). *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*. In Alejandro Saiz Amaiz, Mariela Morales-Antoniuzzi and Juan Ignacio Ugartemendia (eds), *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea* pp. 55-84.





KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

Sin embargo, a pesar de las consideraciones de Malamud, las intenciones que germinaron el FOCEM están sostenidas en la lógica de la integración *positiva*. O sea, mismo sin una base supranacional, el MERCOSUR asume una lógica de la integración *positiva*. En este sentido, se puede citar, por ejemplo, la decisión del Consejo del Mercado Común que aprobó el proyecto piloto para la «investigación de las necesidades de convergencia estructural en el MERCOSUR» en el cual se lee:

«La conveniencia de elaborar un relevamiento y diagnóstico de las necesidades de los Estados Partes en lo concerniente a la infraestructura vial, construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal que promuevan la integración física entre los Estados Partes y sus subregiones, la integración fronteriza y los sistemas de comunicación en general»⁴⁴.

En este contexto, entonces, nacieron el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), el Plan Estratégico de Acción Social.

El FOCEM fue fruto de la XVII Reunión del Consejo del Mercado Común el 16 de diciembre de 2004, ocurrida en Belo Horizonte (Brasil). La creación del Fondo derivó de las necesidades de reducir las asimetrías entre los Estados-partes, de fortalecer la competitividad del bloque y favorecer la cohesión social. Además de eso, el FOCEM tiene el papel de fortalecer la arquitectura institucional del modelo⁴⁵.

El objetivo primordial del FOCEM es minimizar las desigualdades socioeconómicas entre las regiones y, para tanto, las acciones serán pautadas con el intuito de promover el desarrollo de las localidades más deprimidas. Consecuentemente, el cumplimiento de ese objetivo demandaría un refuerzo institucional de la organización⁴⁶.

El Fondo fue creado, también, con el propósito meritorio de promover la convergencia estructural en el bloque, tornarlo más competitivo en el comercio internacional. Considerando que los aportes de recursos son relativamente bajos, teniendo en cuenta las enormes asimetrías entre los cuatro Estados-partes, el FOCEM posee objetivos y Programas de ejecución ambiciosos.

El Fondo guarda notada importancia estratégica, una vez que renueva los compromisos de cooperación establecidos en el Tratado de Asunción y da nuevo aire a la integración. A partir de allí, se ve un reconocimiento por parte de los

⁴⁴ MERCOSUL/CMC/DEC N.º 39/07. *Fondo Para la Convergencia Estructural Del Mercosur* Aprobación De Proyecto-Piloto «Identificación De Necesidades De Convergencia Estructural en el Mercosur». Montevideo, 2007.

⁴⁵ MERCOSUR. DEC. 45/04 *Establece el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)*. Disponible en <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=institucional>. Acceso en 22 de marzo de 2013.

⁴⁶ MERCOSUR. DEC. 45/04 *Establece el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)*. Disponible en <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=institucional>. Acceso en 22 de mayo de 2014.





liderazgos nacionales que «para asegurar la consolidación del proceso de convergencia para el Mercado Común, es necesario impulsar el proceso de integración reforzando el principio de solidaridad» y «que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados no podrán ser plenamente aprovechados por las economías menores en cuanto subsistan marcadas condiciones de asimetría»⁴⁷.

La adopción del principio de solidaridad en el MERCOSUR, por sí solo, revela que los jefes de Estado y de gobierno actualmente ven al proceso más allá de las medidas de liberalización comercial y de las etapas para adopción de una Tarifa Externa Común (TEC) previstas en el TA. Además de eso, activa el esfuerzo colectivo en el sentido de realizar proyectos de desarrollo para las regiones menos desarrolladas lo que, por consecuencias, impulsa la profundización de la integración. En ese sentido, la parte brasileña, la mayor economía del bloque, pasa entonces a reconocer que los demás países necesitan tiempos y velocidades diferenciados para adecuarse a las reglas del TA, y por eso, se abdicó de beneficios económicos en el corto plazo para priorizar la cohesión en el largo plazo. Según Amorim⁴⁸ las iniciativas como FOCEM⁴⁹ pretenden tornar el desarrollo en el cono sur más equitativo para beneficiar a los pueblos de todos los Estados-miembros.

Para alcanzar sus propósitos, el FOCEM financia proyectos que deben adecuarse a sus cuatro Programas: I Programa de Convergencia Estructural, II Programa de Desarrollo de la Competitividad, III Programa de Cohesión Social, y IV Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

En la línea del entendimiento de la perspectiva del desarrollo regional en la Política Externa del Gobierno Lula, la exploración de las características de los Programas I y II del FOCEM demuestra las líneas de acciones que son priorizadas para el desarrollo de las regiones más pobres de los Estados partes del MERCOSUR.

El Programa de Convergencia Estructural del FOCEM objetiva desarrollar «las economías menores y las regiones menos desarrolladas»⁵⁰ y ansía mejorar la integración en las fronteras y en los sistemas de comunicación. Para eso, el Programa fue ramificado en cuatro componentes. El primero se atiene a la integración física entre los Estados y sus subregiones a través de la creación o el perfeccionamiento de las vías de transportes, redes logísticas y del control de las fronteras. Los demás componentes son más específicos, destinados para la

⁴⁷ MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 18/05. *Integración y Funcionamiento Del Fondo Para La Convergencia Estructural y Fortalecimiento De la Estructura Institucional Del Mercosur*. Asunción, 2005.

⁴⁸ AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2010, vol.53, n.º spe, pp. 214-240.

⁴⁹ Como visto anteriormente, el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Plan Estratégico de Acción Social son también iniciativas importantes adoptadas durante el período.

⁵⁰ MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 18/05. *Integración y Funcionamiento Del Fondo Para La Convergencia Estructural y Fortalecimiento De la Estructura Institucional Del Mercosur*. Asunción, 2005.



exploración y transporte de combustibles fósiles y biocombustibles, transmisión de energía eléctrica y obras hídricas.

El Programa de Desarrollo de la Competitividad del FOCEM es el más amplio y extenso de todos. Ese Programa comporta proyecto que favorecen la integración de las cadenas productivas, fomentan el comercio intra bloque y generan aspectos ligados a padrones de calidad en la producción. El Programa contiene seis componentes. Todos ellos son dirigidos al desarrollo de sectores dinámicos en el MERCOSUR, entre ellos las áreas tecnológicas, metrológica, de control de sanidad animal y vegetal, de grupos empresariales exportadores y de procesos de manufactura, servicios y negocios.

Dentro de esos dos Programas, hay proyectos importantes en ejecución que condicen con los componentes presentados. En total son ejecutados 29 proyectos, siendo 2 en la Argentina, 4 en Brasil, 15 en Paraguay y 9 en Uruguay. Esos datos están disponibles en el sitio oficial del FOCEM, juntamente con las características de cada proyecto. No obstante, no hay informaciones sobre la situación o fases de concretización de las actividades propuestas en los proyectos.

El fortalecimiento del FOCEM y la creación de otros fondos pueden contribuir a la integración al incentivar a los Estados a ofrecer contrapartidas nacionales benéficas para ella, tales como la reducción del proteccionismo. Actualmente, además de los beneficios a las localidades premiadas con los proyectos, el FOCEM auxilia para la integración en el cono sur al ser un instrumento que demuestra un refuerzo en el bloque de cuestiones de asimetrías estructurales. Guimarães resalta la relevancia de ese fondo adoptado de «contribuciones diferenciadas (91% de Brasil y de Argentina)» que «a través de recursos no reembolsables» permite «la realización de obras de infraestructura, en especial en el Paraguay y en el Uruguay, que reciben 80% de los recursos, con el objetivo de reducir asimetrías entre los países miembros del Mercosur y crear mejores condiciones para el desarrollo»⁵¹.

Para el referido autor, Brasil tiene una función protagonista en la inclusión del principio de generosidad sin reciprocidad para el MERCOSUR y, también para toda América del Sur. El mayor país del proceso debe conceder trato ventajoso a las naciones menos desarrolladas relativamente⁵². Conforme defiende el embajador Ruy Pereira⁵³, cabe a Brasil patrocinar el desarrollo compartido en la región. Esa línea de pensamiento es estratégica, pues el Estado brasileño debe desarrollarse en conjunto con sus vecinos para valorizar la profundización de un proceso de integración sin hegemonías, entre compañeros solidarios, sin cualesquiera resquicios de

⁵¹ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A Uniao Europeia e o fim do Mercosul. *Revista Carta Maior*. Disponible en: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-Uniao-Europeia-e-o-fim-do-Mercosul/6/30799>. Acceso en 23 mayo de 2014.

⁵² GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana*. Temas e Matizes. 2008.

⁵³ Embajador en Representación Permanente de Brasil en el MERCOSUL.



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

resentimientos en relación a la nación naturalmente mayor de la región o entre los demás países.

Al FOCEM cabe, entonces, la función de ser el amanecer simbólico de una integración pautaada por la transferencia de renta de los Estados más fuertes a las regiones más debilitadas. No obstante, el principal problema que se diagnostica es su presupuesto modesto⁵⁴, hecho que evidencia que el fondo tiene más relevancia política que de eficiencia económica en la fase actual.

Cabe notar que las iniciativas para fortalecer la cohesión social son, en verdad, mimetizaciones de algunas acciones capitaneadas por la Unión Europea (UE) que, por su vez, representa una robusta y esencial política de cohesión que, al mismo tiempo que promueve ayuda a sus Estados miembros, favorece a la profundización del proceso integrador. En la secuencia, será realizado un breve análisis sobre la Política de Cohesión europea en lo que concierne a las acciones que influenciaron esa nueva guñada holística en el MERCOSUR. En la experiencia europea, los Fondos fueron importantes para desarrollar países, sobre todo, Portugal, España, Grecia e Irlanda- que poseían condiciones económicas globales muy inferiores a la de los otros miembros tales como Alemania, Francia y Reino Unido.

V. LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La Política de Cohesión de la Unión Europea tiene como objetivo generar empleo y renta, combatir los cambios climáticos, reducir la pobreza y la exclusión social. Esa Política es el paraguas de los Fondos Estructurales Europeos. Esos Fondos son los grandes financiadores de los objetivos supra citados. No obstante, al contrario del MERCOSUR, la preocupación por la cohesión social y las asimetrías regionales estaba presente desde el nacimiento de la integración del Viejo Continente.

Por ser notoria la dificultad estructural para dar vida a la integración⁵⁵, los mentores de la Unión Europea garantizaron que tanto la integración *negativa* como la *positiva* estuvieron presentes desde el Tratado de Roma de 1975. En este mismo año, fue creado el Fondo Social Europeo (FSE), el más antiguo de los fondos estructurales de la UE que es aplicado para promover la cohesión económica y social y fomentar el empleo. O sea, es considerado un medio para reducir las asimetrías entre los Estados-miembros y regiones. Su objetivo primordial, entonces, es promover la cohesión económica y social en el bloque, fortaleciendo la integración regional. Los recursos provenientes de este fondo eran destinados

⁵⁴ El presupuesto del FOCEM es de un billón de dólares durante 10 años.

⁵⁵ Todo proceso de integración regional confronta con la estructura anárquica de las Relaciones Internacionales, conforme se deduce a partir de la teoría neorrealista. En este sentido, ver: WALTZ, Kenneth N. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.



a proyectos que, entre otros fines, resultasen en el desarrollo de los recursos humanos y aumento de empleo en las antiguas Comunidades Europeas⁵⁶.

Por lo tanto, la integración *positiva* por medio de Fondos Estructurales posee contornos definidos desde el principio. El simple desmonte de barreras tarifarias, la creación de tarifas externas comunes y el establecimiento de instituciones, inclusive supranacionales, no se mostraban suficientes para efectivizar el proyecto ambicioso edificado por Jean Monnet. En virtud de los conflictos bélicos y políticos que ensombrecían el continente, el Tratado de Roma ya comportaba en su interior un campo social que daría soporte a la unidad económica de bloque. O sea, los líderes nacionales contaban con un proyecto de desarrollo regional integrado a las políticas internas.

Pero, de hecho, esas acciones eran limitadas si son comparadas con el actual nivel y capacidad de acción de los Fondos Estructurales. Desde su origen la prioridad era la concretización de objetivos liberales, destinados a la progresión de las etapas económicas de la integración. De acuerdo con Alejandro del Valle Gálvez, no estaba claro, todavía, en la primera década de vida de las Comunidades Europeas, si las políticas positivas de intervención públicas en pro del óptimo funcionamiento de los mercados se profundizarían⁵⁷.

Es durante los años 1970 que surge la necesidad de aliar el fortalecimiento del mercado común con la cohesión social. El debate sobre el desarrollo de los socios más pobres y la regulación de la política de competencia pasa para otro nivel: el de los fondos estructurales. La Comisión, que apenas coordinaba las ayudas verticales para las regiones y regulaba las ayudas horizontales, percibió que era imprescindible la existencia de herramientas comunitarias que fomentaran el desarrollo regional a partir de indicadores socioeconómicos. Los Fondos Estructurales de la Unión Europea, entonces, asumen un papel central en la política comunitaria regional para reducir las asimetrías e incitar la cohesión⁵⁸.

El rastro de la cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea, ahora también anhelado en el MERCOSUR, está, por lo tanto relacionado al papel de sus Fondos Estructurales, sobre todo el FEDER. Entre los objetivos que envuelven temas como la cohesión social en Europa, por ejemplo, está la búsqueda de paridad de oportunidades para los ciudadanos, convergencias de acceso a derechos y bienestar social para todas las regiones e intervenciones financieras en zonas geográficas con desigualdades estructurales⁵⁹.

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA. *FONDO SOCIAL EUROPEO*. Disponible en: <<http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=pt>> Acceso en: 02 agosto de 2013.

⁵⁷ DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, La configuración jurídica de la Cohesión Económica y Social. In: LÓPEZ ESCUDERO, Manuel; MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, José. *Derecho comunitario material*. 1. ed. Madrid: Mc Graw Hill, 2000, pp. 342-353.

⁵⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, La Política De La Cohesión Económica, Social Y Territorial. In: POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Enrique Linde Paniagua (Coordinador); PANIAGUA, Enrique Linde. *Políticas de la Unión Europea*. 4. ed. Madrid: Colex, 2007, pp. 759-779.

⁵⁹ EUROPA, Síntesis de la Legislación. Cohesión Económica, Social y Territorial. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/economic_social_cohesion_pt.htm. Acceso en 25 mayo de 2014.



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

Además del Fondo Social Europeo, el trato de las asimetrías en la Unión Europea tiene como amparo un fondo estructural más (FEDER-Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y un Fondo de Cohesión.

El FEDER nació en 1975 y es considerado como el más importante porque es dedicado a la ejecución de obras de infraestructura y concede inversiones productivas a empresas para potenciar la generación de empleos.

El Fondo de Cohesión fue implantado en 1994 y es dirigido para Estados cuyo Producto Interno Bruto *per capita* sea menor que 90% de la media comunitaria. Este fondo también financia proyectos de infraestructura en las áreas de medio ambiente y transportes.

La dotación presupuestaria para el período de 2014/2020 es de 253 millones de euros para los fondos estructurales (FEDER y FSE)⁶⁰, incluidos en el total de 325 billones de euros para la Política de Cohesión⁶¹. Es necesario enfatizar, desde ya, que para los fundadores de la Unión Europea, la integración *positiva* era tan crucial como la integración *negativa*, a pesar de la segunda haber ganado espacio en el proceso solamente a lo largo de los años.

Por lo tanto, en los años inaugurales de la integración europea, la preocupación con la distribución de los resultados de la integración ya ultrapasaba el área puramente *negativa*. No obstante ello, el FEDER fue creado solamente casi dos décadas después, en un momento delicado y dificultoso para la estabilidad de los rumbos integracionistas. Será el FEDER, por lo tanto, el gran ejemplo de Fondo para el MERCOSUR que pasa a orientar su acción en los nuevos objetivos de cohesión social y reducción de las asimetrías y, por eso, creó el FOCEM.

El contexto europeo para la ascensión del FEDER es marcado, por un lado, por el incremento institucional y en el número de Estados-miembros y, por otro lado, por las dificultades en alcanzar las metas propuestas en los Tratados, durante la década de 1970⁶². Por eso, es necesario entender algunos principios de la integración europea que serán mejor establecidos a partir del surgimiento del FEDER como símbolo mayor de la Política de Cohesión.

El Tratado de Roma preveía, en el artículo 2.º, la creación de un mercado común y de una unión económica monetaria que promovería el bienestar

⁶⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Disponible en http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html. Acceso en 05 de junio 2014.

⁶¹ POLÍTICA REGIONAL – INFOREGIO. *Total EU allocations of Cohesion Policy 2014-2020* (million €, current prices)*. Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/xls/overall_table.xls. Acceso en 05 de junio 2014.

⁶² De toda la literatura consultada aquí, David Allen es el único autor que analiza los Fondos Estructurales a partir de una lógica de trueque. ALLEN, David. *The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges*. In WALLACE, Helen ; POLLACK, Mark A. ; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010, p. 244.





KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

económico y social en todos los Estados partes. Para tanto, en el artículo 4.º, inciso 1, del mismo Tratado, se dice que:

Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2.º, la acción de los Estados-Miembros y de la Comunidad implica, en los términos de lo dispuesto y según el calendario previsto en el presente Tratado, la adopción de una política económica basada en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados-Miembros, en el mercado interno y en la definición de objetivos comunes, y conducida de acuerdo con el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia⁶³.

Los ideólogos del Tratado reconocían que un mercado liberal era fundamental para la concretización del Mercado Común⁶⁴. Siguiendo la lógica pragmática de Monnet⁶⁵, fueron impuestas restricciones a acciones nacionales que distorsionasen el libre mercado sin, no obstante, retirar totalmente de los Estados el poder de dirigir recursos para sus regiones.

Sin embargo, se observa que pasadas varias décadas las asimetrías económicas y sociales en la Unión Europea no fueron reducidas de forma satisfactoria⁶⁶. La crisis económica que asusta a los gobiernos y agita a las estructuras de la Unión Monetaria pone en evidencia la existencia de países más sujetos a las oscilaciones del sistema económico global a pesar de ser beneficiarios de los fondos estructurales. Sea por la dependencia de recursos comunitarios o por su ineficiencia, aliada a la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos nacionales, los Fondos Estructurales no atendieron sus objetivos al punto de blindar a las regiones de la Unión Europea de los efectos de una crisis económica social⁶⁷, teniendo en vista el alarmante crecimiento de la pobreza y del desempleo en algunas localidades.

⁶³ EUR-LEX. *TRATADO DE ROMA*. *Jornal Oficial n.º C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390*. Versión consolidada disponible en: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0001:01:PT:HTML>> Acceso en 25 agosto de 2013.

⁶⁴ BACHE, Ian; GEORGE, Stephen; BULMER, Simon. *Politics in the European Union*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 125.

⁶⁵ MONNET, Jean. *Memórias: A construção da unidade europeia*. Trad. De Ana Maria Falcão. Brasília: EdUnB, 1986.

⁶⁶ Una rápida consulta en lo principales índices económicos y sociales disponibles en el EUROESTAT corrobora la afirmación. El crecimiento del PBI de los países europeos varía de -1.1 (Portugal en 2013) para 2.2 (Luxemburgo 2012). EUROESTAT. Euro area and EU27 GDP both up by 0.3%. Disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF> Acceso en 16 agosto de 2013. La producción industrial de Chipre cayó para 9.3 en mayo de 2013, en cuanto la media del bloque en el mes de junio es de crecimiento de 0.7. EUROESTAT. *Industrial production up by 0.7% in euro area*. Disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-13082013-AP/EN/4-13082013-AP-EN.PDF> Acceso en 16 agosto de 2013. EUROESTAT. Euro area and EU27 GDP both up by 0.3%. Disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF> Acceso en 16 agosto de 2013.

⁶⁷ En este sentido, consultar, por ejemplo: RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. FRATESI, Ugo. *Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions*. *European Economy Group*. Working Paper no. 28/2003.





No obstante eso, el Mercado Común y la Unión Económica se mantienen firmes y las políticas regionales siempre favorecieron un consenso entre los socios para la profundización continua de la integración. En este punto, es que se puede afirmar que los Fondos actuaron directamente para promover no solamente el desarrollo regional en los países más pobres, sino también, para unirlos en torno del proyecto de integración.

Relacionado a los objetivos no declarados de política de cohesión y de los Fondos, se puede observar que ellos ganan fuerza y destaque en momentos de alargamiento de la EU o de crisis económica. Esa política sirve, también, como una compensación y garantía de acogimiento inmediato a los Estados ingresantes.

Es cierto que tal racionalidad económica y social favoreció a los Estados menos desarrollados. De 1989 a 2006 Grecia, país donde se originó la actual crisis, recibió de los Fondos Europeos recursos en una media anual equivalente a 3,1% de su PIB. Portugal, Irlanda y España recibieron, respectivamente, el correspondiente a 2,5%, 1,6% y 1,1% del PIB⁶⁸. Esos valores ponderables eran direccionados para el cumplimiento de los objetivos de la Integración *positiva* en la Unión Europea. En el periodo de 2007 a 2013 los Fondos tuvieron una dotación de 347 billones de euros, un tercio del presupuesto europeo, para «reforzar la cohesión económica y social, a fin de favorecer el desarrollo armonioso, equilibrado y sustentable de las regiones de la Unión Europea⁶⁹. En 2004, un año después de la aprobación del presupuesto supra citado, diez países adhirieron a la Organización, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. Y en enero de 2007, Rumania y Bulgaria también se tornaron Miembros⁷⁰.

El refuerzo financiero de los Fondos Estructurales en un período más de ampliación de la Unión Europea es un hecho que se destaca. Los mecanismos de Integración *positiva* del Viejo Continente fueron fuertemente presentes en la economía de los nuevos socios y ofrecieron, por lo tanto, efectos visibles, y en corto plazo. Eso no hubiese sido tan evidente solamente con la integración negativa. Esas medidas señalan a los candidatos que adherir a la Unión Europea significa no solamente ser parte y aceptar las reglas supranacionales de un vigoroso Mercado Común, sino también, la posibilidad de estar sobre un paraguas de Fondos Estructurales que financian «la creación de empleo, la competencia, el crecimiento económico, la mejora en la calidad de vida y el desarrollo sustentable»⁷¹.

⁶⁸ COMISIÓN EUROPEA. Beneficiarios de la Política de Cohesión de la Unión Europea. Disponible en <http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index.cfm?LAN=pt> Acceso em 18 ago. 2013.

⁶⁹ Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006. Disponible en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PT:PDF>> Acceso en 18 agosto de 2013.

⁷⁰ Unión Europea. *Países Miembros de la Unión Europea*, disponible en http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_pt.htm. Acceso en 12 de abril de 2013.

⁷¹ Comisión Europea. *Objetivos de la Política Regional*. Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_pt.cfm. Acceso en 11 de abril de 2013.





KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

Esas características del proceso de integración europeo ya estaban presente cuando el FEDER surgió con el objetivo primordial de «corregir» las disparidades regionales y con eso, aliado a las acciones de otros fondos⁷², promover la cohesión económica social en la UE⁷⁴. Creado en 1975, periodo de recién ingreso de Irlanda, Reino Unido y Dinamarca, el fondo surgió frente a las evidentes desigualdades entre los Estados-partes del bloque. Su aporte de recursos era relativamente pequeño y sus impactos de poca relevancia regional⁷³.

La entrada de Grecia, Portugal y España, en la década de 1980, desnudó las asimetrías entre las regiones comunitarias. A partir de la firma del Acto Único Europeo en 1986⁷⁴, aumentaron las presiones para la implantación de políticas regionales de ayuda a los países. Así, el FEDER dejó de ser un programa más incremental y pasó a ser un instrumento de acciones comunitarias e intervenciones planificadas en las regiones⁷⁵. Reino Unido e Italia fueron los países del bloque que más actuaron para la concretización del FEDER. La demanda emergió frente a la necesidad de que los beneficios económicos para los miembros de la Unión Europea fuesen más notorios en el ámbito interno⁷⁶.

Actualmente el FEDER es el fondo estructural más importante de la UE, debido a la cantidad de recursos que moviliza, constituyendo más del 70% del total de trescientos cuarenta y siete billones de euros en el periodo de 2007-2013⁷⁷.

La base legal para la creación de FEDER fue el artículo 235 de la Comunidad Europea, el cual decía, en líneas generales, que ella tomaría cualquier decisión que fuese necesaria para fomentar el funcionamiento del Mercado Común, inclusive no previsto en el Tratado. El fondo fue propuesto por el Consejo Europeo y aprobado por el Parlamento de la UE⁷⁸.

El objetivo basilar del FEDER es el de promover el desarrollo económico regional de la forma más ecuánime posible, o, dicho de otra forma, disminuir las asimetrías. Para tanto, se hace necesario que las ganancias de la integración sean mejor distribuidas entre las naciones. Las áreas que más tienen dificultades en

⁷² Entre ellos el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo de Solidaridad de la UE.

⁷³ BOUZAS, Roberto Veiga; MOTTA, Pedro da. «La Experiencia Europea en el Tratamiento de las Asimetrías Estructurales y de Política: Implicaciones para el Mercosur, en F. Masi y M.I. Terra (editores), *Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el Crecimiento?*, Montevideo: Red Mercosur, 2008, pp. 131-185.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ UK Government. *Supporting economic growth through managing the European Regional Development Fund*. Disponible en <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-managing-the-european-regional-development-fund>. Acceso en 22 de febrero de 2013.

⁷⁷ EUROPA, síntesis de la Legislação de la UE. Disposiciones generales FEDER – FSE – Fondo de Cohesión (2007 2013). Disponible en <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_pt.htm> Acceso en: 18 de agosto de 2013.

⁷⁸ CORRÊA, Fabiano Andrade. *A Legal/Institutional Analysis fo FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence*. Disponível em <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11124a02.pdf>. Acceso en 02 de junio de 2013.





Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

conseguir financiamiento privado son privilegiadas por los aportes de capital destinados a fortalecer la competitividad económica regional⁷⁹.

A. LAS DEMANDAS PARA LA LLEGADA DEL FEDER

De forma objetiva, la llegada de los fondos estructurales en la Unión Europea, como el FEDER, es una demanda que emerge como resultado del alargamiento geográfico e institucional de la integración. Durante la década de 1970, las asimetrías económicas entre los principales países ya miembros del bloque, específicamente, Alemania, Francia, y aquellos menores, Grecia, Portugal, Italia y otros, quedaron más visibles. El ingreso también del Reino Unido, en el mismo periodo, evidenció los desniveles de desarrollo regional en el continente. La incumbencia del FEDER, en 1973, era, por lo tanto, la de impulsar la cohesión, económica y social, entre todas las naciones de la UE⁸⁰. La creación del FEDER está fundamentada en el artículo 174 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea. Allí consta que la Unión utilizará de sus fuerzas para promover la cohesión económica, social y territorial. Es todavía asunto especial de la Unión la reducción de las asimetrías entre regiones y estimular económicamente a las localidades menos favorecidas⁸¹.

El Tratado que instituyó la Unión Europea prevé, en el artículo 160, que el Fondo Europeo de Desarrollo regional tiene por objetivo ser un instrumento para corregir (*sic*) las graves asimetrías regionales que persisten en la Unión Europea. Con base en reglamentos de la UE, el FEDER debe actuar para financiar la cooperación fronteriza e interregional y, principalmente, actuar para recuperar regiones en crisis⁸².

El surgimiento del FEDER está ligado también a la necesidad de promoverse la cohesión social en la Unión Europea. La integración *negativa* solo sería útil

⁷⁹ UK Government. *Supporting economic growth through managing the European Regional Development Fund*. Disponible en <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-managing-the-european-regional-development-fund>. Acceso en 22 de febrero de 2013.

⁸⁰ En ese sentido, consultar: BOUZAS, Roberto Veiga; MOTTA, Pedro da. La Experiencia Europea En El Tratamiento De Las Asimetrías Estructurales Y De Política: Implicaciones Para El Mercosur. In *Assimetrias en el Mercosur* / OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 417 / GÁLVEZ, Alejandro del Valle. La intervención financiera estructural. In LÓPEZ ESCUDERO, Manuel; MARTÍN-PÉREZ DE NANCLARES, José. *Derecho comunitario material*. 1.ª ed. Madrid: Mc Graw Hill, c 2000, p. 355. Galvez asevera que en los primeros años de vida el FEDER actuó solitario en el ámbito regional con intervenciones financieras para modificar los desequilibrios económicos y sociales.

⁸¹ *Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea*. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pt:PDF> Acceso en 22 de febrero de 2013.

⁸² *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. REGLAMENTO (CE) N.º 1783/1999 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de Julio de 1999 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l60015_pt.htm. Acceso en 18 de enero de 2013.



para garantizar la paz si el desarrollo oriundo de una intensa aproximación comercial fuese armonioso, sustentable y dotado de equilibrio. La competitividad de la economía regional tendría que ser acompañada *pari passu* al aumento del nivel de calidad de vida de los ciudadanos- a través de la elevación del empleo, acceso al consumo e igualdad social⁸³.

La acción del Fondo aquí estudiado tiene que estar en sintonía con la actuación de sus demás fondos hermanos, citados anteriormente, y forma parte de una estrategia global para fortalecer el desarrollo de todo el bloque. No obstante, su manera de actuar está destinada a cuestiones puntuales, pero que sumadas traen grande beneficios para el bloque.

El FEDER surgió, por lo tanto, sobre todo para desarrollar la capacidad de las pequeñas y medianas empresas a tener mejores resultados en el comercio internacional. Por medio del incremento económico local, el Fondo estimula la creación de empleos duraderos, el desarrollo tecnológico y la mejoría en las redes de transporte y comunicación⁸⁴. Esos dos últimos sectores son caros a cualquier emprendimiento de integración regional, pues, cuando sus infraestructuras son de calidad, el óptimo aprovechamiento del desmonte de las barreras tarifarias emerge. Al contrario, esas áreas se tornan impedimentos a la integración productiva.

B. LAS REGLAS DE FUNCIONAMIENTO DEL FEDER

Las reglas y atribuciones del FEDER son estipuladas por el Parlamento Europeo y por el Consejo. Los recursos destinados al fondo deben ser utilizados en proyectos que contribuyan para «la corrección de los principales desequilibrios regionales»⁸⁵ en la UE. Además de eso, se resalta que el FEDER debe «contribuir para reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las varias regiones y los atrasos de las regiones menos favorecidas»⁸⁶.

Con la misión de revertir los desequilibrios regionales en el bloque, el FEDER apoya actividades de inversión productiva destinadas a la manutención y creación de empleos, inversiones en infraestructura y creación de redes de cooperación entre autoridades y actores de la sociedad civil. Por eso el reglamento del FEDER prevé prioridades de inversiones, como aquellos que buscan la mejora del desarrollo tecnológica, competitividad de pequeñas y medianas empresas, uso eficiente de recursos para la preservación del medio ambiente, etc.⁸⁷.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ REGLAMENTO RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:PT:PDF>. Acceso en 23 de febrero de 2013.

⁸⁶ Jornal Oficial da União Europeia. REGULAMENTO (UE) N. o 1301/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:PT:PDF>. Acceso en 05 de junio de 2014.

⁸⁷ *Idem.*



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

De manera general, como pone de relieve Alberto Herrero, el actual Reglamento del FEDER se parece a un rompecabezas, con puntos que carecen de una mejor precisión para orientar a los responsables a adecuar los proyectos a las reglas. No obstante, todas las regiones de Europa son elegibles para recibir los beneficios del FEDER. Las regiones con PBI *per capita* 75% inferior al PBI medio de los 28 Estados de la Unión Europea son consideradas menos desarrolladas⁸⁸. Las regiones en transición son aquellas con un PBI *per capita* entre 75% y 90% de la media de la Unión. Y las regiones con PBI *per capita* superior a 90% de la media son consideradas desarrolladas. Esas categorías de regiones reciben aportes de recursos diferenciados uno de los otros. Para las menos desarrolladas están destinados 52,45% de más de 313 billones de Euros previstos para los objetivos de inversiones en el Crecimiento y Empleo. A las regiones en transición y a las regiones más desarrolladas están previstos, respectivamente, 10,24% y 15,67% de ese monto⁸⁹.

Desde su creación, el Fondo dio preferencia a los Estados recién integrados a la Unión Europea⁹⁰. Así sucedió con la entrada de Grecia, Portugal y España, en la década de 1980, con Austria, Finlandia y Suecia en la década de 1990 y por fin, con la expansión para el oeste europeo, cuando en la oportunidad quince naciones adhirieron a la Organización⁹¹. Según Allen, el proceso de alargamiento de la Unión Europea es un condicionante para el aumento del presupuesto de los Fondos Estructurales.

En este razonamiento, es visible que en el Reglamento del FEDER para el periodo de 2007-2013 los Miembros adheridos al Bloque desde 2004 reciben especial atención en sus áreas que presentan riesgos de degradación física y social. Conforme el texto, el Fondo ofrece recursos para la reestructuración de sectores urbanos y para la construcción de parques inmobiliarios⁹². Esas características de apoyar las regiones debilitadas de los nuevos Estados miembros sirven de instrumento para que la integración se torne rápidamente presente, visible y

⁸⁸ HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A., *Cohesión económica, social y territorial*, In A. Calonge Velázquez y R. Martín de la Guardia (Coords.) *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia 2013, pp. 681-714.

⁸⁹ Jornal Oficial da União Europeia. *REGULAMENTO (UE) N.º 1303/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO*. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:PT:PDF>. Acceso en 05 de junio de 2014.

⁹⁰ En este sentido, averiguar: RODRÍGUEZ, Carmen Fernandez. *La Política De La Cohesión Económica, Social Y Territorial*. In: OLÍVICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Enrique Linde Paniagua (Coordinador); PANIAGUA, Enrique Linde. *Políticas de la Unión Europea*. 4. ed. Madrid: Colex, 2007. pp. 759-779 & ALLEN, David. *The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges*. In WALLACE, Helen ; POLLACK, Mark A. ; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010, pp. 229-251.

⁹¹ BARNES, Ian. BARNES, Pamela. *Enlargement*. In: CINI, Michelle. BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. *European Union Politics*. Oxford. Third Edition. 2010, pp. 418-435

⁹² EUR-LEX. Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Disponible en <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:PT:PDF>. Acceso en: 23 de febrero de 2013.





KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

coherente en los territorios de los nuevos países ya en los primeros años. Además de eso, otro factor importante es la atracción generada para las naciones que están fuera del bloque.

El magnetismo de los Fondos⁹³ se manifiesta a través de objetivos caros al desarrollo económico, tales como fomento del crecimiento y de los índices de empleo, estímulos a la competitividad industrial y tecnológica más allá de la cooperación en otros sectores⁹⁴. En este sentido, la transferencia de la renta de la UE para sus socios es pensada para estar evidente en todas las etapas del funcionamiento del Fondo, desde el planeamiento hasta la ejecución de los proyectos⁹⁵.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Volviendo al MERCOSUR, se percibe que el contexto mundial de surgimiento influyó profundamente en el tipo ideal de integración adoptado. Con relación a ser intergubernamental, el itinerario que el bloque del Cono Sur se propuso seguir era el mismo que el de los bloques comerciales que ganaron preeminencia después de la caída del muro de Berlín y el avance de la globalización. En este sentido, los procesos globalizantes y la implantación de las políticas de cuño neoliberal que enfatizan la viabilidad de mercados libres elevaron la integración regional como tema prioritario en la agenda internacional. La interdependencia económica posibilitó la concretización y la profundización de diversos tipos de acuerdos. Son múltiples acuerdos de complementación económica y de liberalización de comercio entre países o entre un país y un grupo, además de acuerdos con países o grupo extra regionales⁹⁶.

⁹³ En materia de relacionamiento con los otros Fondos y Políticas similares, el FEDER tendrá que asumir un papel de coherencia y complementariedad con el Séptimo Programa-marco de Actividades en Materia de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración y con el Programa-marco para la Competitividad y la Innovación. Deberá todavía obtener sinergia con el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo para la Pesca. EUR-LEX. *Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Disponible en <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:PT:PDF>>. Acceso en: 23 de febrero de 2013.

⁹⁴ EUROPA, Síntesis de la Legislación de la UE. Disposiciones generales FEDER – FSE – Fondo de Cohesión (2007-2013). Disponible en <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_pt.htm> Acceso en: 18 de agosto de 2013.

⁹⁵ Los programas co-financiados (*sic*) son operados a partir de sociedades entre los representantes del FEDER y «todos los intervinientes territoriales y socioeconómicos pertinentes, en especial las autoridades regionales y locales, bien como otros organismos adecuados» EUR-LEX. *Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Disponible en <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:PT:PDF>>. Acceso en: 23 de febrero de 2013. El reglamento prevé también, en clara referencia a la cohesión social, que los Estados-Miembros y la Comisión deben asegurar, en la selección de los programas a ser financiados, que no haya discriminación de orden racial, religiosa, étnica, territorial o de género.

⁹⁶ SILVA, Karine de Souza. *Integração regional e exclusão social na América Latina*. 2.ª ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2009.



Los Gobiernos de los países del Cono Sur estaban inmersos en un escenario económico internacional como el descrito arriba. Por eso, el Tratado de Asunción fue caracterizado como neoliberal, pues privilegiaba la lógica economicista en detrimento de la social y política, además de simpatizar con los gobiernos del centro de la economía mundial⁹⁷.

No obstante la voluntad política representada en los documentos oficiales que dieron origen al bloque, los objetivos comerciales no se concretizaron y los problemas estructurales surgieron como obstáculos a la integración, haciendo que los gobiernos siguientes colocaran en jaque el modelo adoptado. El ya citado aquí Consenso de Buenos Aires marca un momento de inflexión en el proceso que desemboca en el inicio de la integración positiva en el MERCOSUR, sobre todo después de la implantación de la estrategia del Gobierno Lula para América del Sur⁹⁸.

Según Samuel Pinheiro Guimarães, Brasil imprimió, como país más importante del bloque, un nuevo modo de relacionamiento con los socios, basado en el reconocimiento de las asimetrías como obstáculo a la profundización de la integración y aceptación de las múltiples velocidades y niveles diferentes de desarrollo.

La afirmación de Guimarães, a seguir, sintetiza el actual tono del proceso de integración en el MERCOSUR que desentona claramente de la letra del Tratado de Asunción:

«A generosidade dos países maiores e mais desenvolvidos é sempre mencionada pelo Presidente Lula como um terceiro elemento essencial para o êxito do processo de integração do Mercosul e da América do Sul. Esta generosidade deve se traduzir pelo tratamento diferencial, sem exigência de reciprocidade, em relação a todos os países da América do Sul que estejam engajados no processo de integração regional, nas áreas do comércio de bens, de serviços, de compras governamentais, de propriedade intelectual etc. Isto é, o Brasil deve estar disposto a conceder tratamento mais vantajoso sem reciprocidade a todos os seus vizinhos, em especial àqueles de menor desenvolvimento relativo, aos países mediterrâneos e aos países de menor PIB per capita. O Brasil, apesar de ser o maior país da região, não acredita ser possível desenvolver-se isoladamente sem que toda a região se desenvolva econômica e socialmente e se assegure razoável grau de estabilidade política e segurança. Assim, a solidariedade nos esforços de desenvolvimento e de integração é uma ideia central na estratégia brasileira na América do Sul, assim como a ideia de que este processo é um processo entre parceiros iguais e soberanos, sem hegemônias nem lideranças»⁹⁹.

⁹⁷ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

⁹⁸ COSTA, Rogério Santos da. *A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula. Tese de Doutorado em Ciência Política*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil. 2010.

⁹⁹ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana*. Temas e Matizes. 2008.



KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR es un resultado concreto y, al mismo tiempo, simbólico de esta nueva perspectiva de la integración regional en el bloque. Como explica Fabiano de Andrade Correa, las medias positivas asumieron un espacio que antes era destinado exclusivamente a la liberalización comercial en el proceso: el de desarrollar los Estados Partes y promover la equidad social¹⁰⁰.

No obstante, el presupuesto modesto del Fondo denota que, así como la integración *negativa* no fue intensificada, la integración *positiva* se asume frágil, a pesar de relevante. Los discursos exaltando el FOCEM¹⁰¹ cuando son confrontados con los resultados efectivos y auditorías¹⁰², le confieren una mayor importancia política que la económica y social para la integración.

En la Unión Europea, la Política de Cohesión y los Fondos Estructurales son intensamente preponderantes para ese reciente espacio que el MERCOSUR busca recorrer. El FEDER y los demás Fondos tienen el papel de atraer nuevos Estados-miembros, compensar a los países menos desarrollados de las reglas y consecuencias económicas del Mercado Único y de la Zona del Euro, fortalecer el proceso en momentos de crisis o parálisis y mantener viva la esperanza de políticos y ciudadanos en una Europa con países y regiones más simétricas y convergentes. Los resultados efectivos exponen que los Fondos Estructurales, y principalmente el FEDER, aseguran, como máximo, el no aumento de las divergencias, lejos, por lo tanto, de impulsar la esperada y perseguida convergencia. A pesar de eso, la integración negativa en la Unión Europea se mantiene fuerte y cohesionada, como previsto en el Tratado del bloque, gracias, en parte, a la compensación ofrecida por el FEDER y demás Fondos Estructurales. En este sentido, es de notoria relevancia la Política de Cohesión para 2014-2020, que concederá 351 billones de Euros para inversiones en las regiones europeas con el objetivo, entre otros, de reducir la pobreza y la exclusión social¹⁰³.

Del lado mercosureño, no obstante, es importante enfatizar que todavía es anticipado cuestionar la importancia de los FOCEM para las localidades específicas y las poblaciones directamente beneficiadas. La relevancia de la integración más social en el MERCOSUR es fáctica y tangible. No obstante, se verificó que ella posee una función política independiente, por lo tanto, se aparta de los objetivos económicos expresados en acuerdos y declaraciones oficiales.

En el MERCOSUR, el FOCEM se muestra como el ejemplo de un cambio de entendimiento por parte de Brasil sobre la integración en América del Sur. Frente

¹⁰⁰ CORREA, Fabiano de Andrade. A Legal/Institutional Analysis of FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence. Regional Integration and Development. 2010.

¹⁰¹ Principalmente en el Gobierno Lula, a través del ex-ministro del MRE, Celso Amorim, y del embajador Samuel Pinheiro Guimarães.

¹⁰² EFSUL. Levantamiento de la Auditoría del FOCEM – Informe Consolidado. Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mercosur y Asociados. 2010.

¹⁰³ COMISIÓN EUROPEA, Inforegio. Política de Cohesión 2014 2020. Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_pt.cfm. Acceso en 25 mayo de 2014.





Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

a la parálisis y del retroceso comercial del bloque, que resalta la falta de capacidad política de los socios en cumplir con los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción, la opción por un instrumento para reducir las asimetrías y promover la convergencia denota una no aceptación de la integración comercial y «neoliberal». No obstante, debido a sus modestas condiciones, el FOCEM no se puede afirmar que actúe asertivamente para reducir las disparidades económicas de las regiones más pobres. Por eso su papel es, en ese sentido, más simbólico que efectivo cuando es confrontado con sus objetivos y la eficacia de los resultados alcanzados. Pero, a pesar de eso, esa nueva visión holística sobre el papel del MERCOSUR para los Estados, trajo para la integración en América del Sur el tema de la cohesión social, que, en este momento, funciona como cimiento que aproxima a los socios y promueve la abertura de un espacio de convergencia y de diálogo solidario.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, David. The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges. In WALLACE, Helen ; POLLACK, Mark A. ; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010, p. 244.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Seria o Mercosul reversível?* Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n.º 1, pp. 39-71, jan./jun. 2011.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy*. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2010, vol. 53, n.º 2, pp. 160-177.
- AMORIM, Celso. A Integração Sul-americana. *DEP*. n.º 10. Out/Dez 2009, pp. 5-26.
- AMORIM, Celso. *Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview*. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2010, vol.53, n. spe, pp. 214-240.
- BACHE, Ian; GEORGE, Stephen; BULMER, Simon. *Politics in the European Union*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BOUZAS, Roberto Veiga; MOTTA, Pedro da. «La Experiencia Europea en el Tratamiento de las Asimetrías Estructurales y de Política: Implicaciones para el Mercosur, en F. Masi y M.I. Terra (editores), *Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el Crecimiento?*, Montevideo: Red Mercosur, 2008, pp. 131-185.
- BRASIL. *Tratado De Assunção*, disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>.
- CAETANO, G. (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas*. Uruguay: Trilce, 2009.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 53, n.º spe, Dec. 2010.
- COMISSÃO EUROPEIA. Beneficiários da Política de Coesão da União Europeia. Disponível em <http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index.cfm?LAN=pt> Acesso em 18 ago. 2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *FUNDO SOCIAL EUROPEU*. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=pt>> Acesso em: 02 ago. 2013.





KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

- CONSELHO. Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PT>. PDF Acesso em 18 ago. 2013.
- CORRÊA, Fabiano Andrade. *A Legal/Institutional Analysis fo FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence*. Disponível em <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11124a02.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2013.
- COSTA, Rogério Santos da. *A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula*. 2010. 251 f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- EFSUL. Levantamento da Auditoria do FOCEM – Relatório Consolidado. Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados. 2010.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Consenso De Buenos Aires. Disponível em <<http://www.estado.com.br/arquivo/economia/2003/not20031016p22413.htm>>. Acesso em: 23 mar 2013.
- EUR-LEX. *TRATADO DE ROMA*. *Jornal Oficial n.º C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390*. Versão consolidada Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0001:01:PT:HTML>> Acesso em 25 ago. 2013.
- EUR-LEX. Regulamento relativo a Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:PT:PDF>>. Acesso em: 23 fev de 2013.
- EUROSTAT. Euro area and EU27 GDP both up by 0.3%. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF> Acesso em 16 ago. 2013.
- EUROPA. Síntese da Legislação da UE. Disposições gerais FEDER –FSE– Fundo de Coesão (2007 2013). Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_pt.htm> Acesso em : 18 ago. 2013.
- GÁLVEZ, Alejandro del Valle. La configuración jurídica de la Cohesión Económica y Social. In: LÓPEZ ESCUDERO, Manuel; MARTÍN-PÉREZ DE NANCLARES, José. *Derecho comunitario material*. 1. ed. Madrid: Mc Graw Hill, c2000. pp. 342-353.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. *Revista Comunicação&política*, v.25, n.º 3, pp.169-189, 2007.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A Uniao Europeia e o fim do Mercosul. *Revista Carta Maior*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?Editoria/Internacional/A-Uniao-Europeia-e-o-fim-do-Mercosul/6/30799>. Acesso em 23 maio 2014.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A., «Cohesión económica, social y territorial» In A. Calonge Velázquez y R. Martín de la Guardia (Coords.) *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Tirant lo Blanch 2013, Valencia 2013, pp. 681-714.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 51, n.º 2, dez. 2008.
- JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. *REGULAMENTO (UE) N.º 1301/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:PT:PDF>. Acesso em 05 de junio de 2014.
- JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. *REGULAMENTO (UE) N.º 1303/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO*. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:PT:PDF>. Acesso em 05 de junio de 2014.
- MALAMUD, Andrés (2005) «Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement», *Cambridge Review of International Affairs* 18(3), pp. 421-36.





Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

- MALAMUD, A. (2011). *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*. In Alejandro Saiz Arnaiz, Mariela Morales-Antoniuzzi and Juan Ignacio Ugartemendia (eds), *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea*, pp. 55-84.
- MERCOSUL/CMC/DEC N.º 39/07. *Fundo Para A Convergência Estrutural Do Mercosul Aprovação De Projeto-Piloto «Identificação De Necessidades De Convergência Estrutural No Mercosul»*. Montevideu, 2007.
- MERCOSUR. DEC. 45/04 *Establece el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)*. Disponível em <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=institucional>. Acesso em 22 de março de 2013.
- MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 18/05. *Integração E Funcionamento Do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul*. Assunção, 2005.
- MONNET, Jean. *Memórias: A construção da unidade europeia*. Trad. De Ana Maria Falcão. Brasília: EdUnB, 1986.
- MRE. *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. FUNAG. Brasília. 2008. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0489.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2013.
- MARQUES, Renato L. R. *Dois Décadas de Mercosul*. Aduaneiras. São Paulo, 2011.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Rev. bras. polít. Int.*. 2010, vol. 53.
- MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia. disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. FRATESI, Ugo. Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions. *European Economy Group*. Working Paper no. 28/2003.
- SCHMITTER Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional *Lua Nova*, São Paulo, 80: 9-44, 2010.
- SOUZA, André de Mello. OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. GONÇALVES, Samo Sérgio. *Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no MERCOSUL*. Texto para Discussão N.º 1477. IPEA. 2010.
- PROTOCOLO DE ADESÃO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AO MERCOSUL. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf. Acesso em 29 abril 2014.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2002.
- PROTOCOLO DE ADESÃO DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA AO MERCOSUL. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adesao_bolivia_ao_mercosul.pdf. Acesso em: Acesso em 29 abril 2014.
- RODRÍGUEZ, Carmen Fernandez. La Política De La Cohesión Económica, Social Y Territorial. In: POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Enrique Linde Paniagua (Coordinador); PANIAGUA, Enrique Linde. *Políticas de la Unión Europea*. 4. ed. Madrid: Colex, 2007, pp. 759-779.
- SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. *Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, MERCOSUL e UNASUL*. Florianópolis: Ed. UFSC/FUnjab, 2013.
- SILVA, Karine de Souza (Org.). *As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis: Funjab/Ed. UFSC, 2011.



KARINE DE SOUSA SILVA Y PAULO ROBERTO FERREIRA: *La cohesión social en los procesos...*

- SILVA, Karine de Souza. *Integração regional e exclusão social na América Latina*. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2009.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da; SERRA, José. «Entrevista: Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra e a futura política externa brasileira». São Paulo, *Política Externa*, Vol. 11, N.º 2, set/out/nov 2002, pp. 5-11.
- UK Government. *Supporting economic growth through managing the European Regional Development Fund*. Disponível em <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-managing-the-european-regional-development-fund>. Acesso em 22 de fevereiro de 2013.
- UNIÃO EUROPEIA. Fundos Estruturais e Fundo de Coesão. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_pt.htm. Acesso em 24 maio 2014.
- UNIÃO EUROPEIA. *Países Membros da União Europeia*, disponível em http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_pt.htm. Acesso em 12 de abril de 2013.
- UNIÃO EUROPEIA. *Objetivos da Política Regional*. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_pt.cfm. Acesso em 11 de abril de 2013.
- UNIÃO EUROPEIA. Os Fundos: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_pt.cfm#2
- UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pt:PDF> Acesso em 22 de fevereiro de 2013.
- UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial das Comunidades Europeia. *REGULAMENTO (CE) N.º 1783/1999 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 12 de Julho de 1999 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l60015_pt.htm. Acesso em 18 de janeiro de 2013.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini, MENDES, Ricardo Glöe. *Instituições e conflitos comerciais no Mercosul*. São Paulo: Perspec, 2002.
- WALTZ, Kenneth N. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WILBERT, Marcelo Driemeyer. *Mercosul e a teoria dos jogos: um estudo introdutório*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Economia. Florianópolis, 2002.



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

Abstract

This paper aims at analysing the emergence and relevance of the Fund for Structural Convergence (FOCEM) for the integration process of the MERCOSUR. The first item shows the context that has encouraged the expansion of the objectives of the block, with the incorporation of social cohesion. The second section explains the features of the FOCEM. The third section briefly explains the importance of Cohesion Policy of the European Union. Finally, the last item emphasises the political relevance of the FOCEM.

Résumé

L'objectif de cet article, c'est d'analyser l'émergence et l'importance du Fonds pour la Convergence Structurale (FOCEM) pour le processus d'intégration du MERCOSUR. La première partie présente le contexte qui a favorisé l'expansion des objectifs du bloc, avec l'incorporation de la cohésion sociale. Et la deuxième, explique les caractéristiques du FOCEM. La troisième partie explique, succinctement, l'importance de la politique de cohésion de l'Union Européenne. Enfin, les conclusions présentent la relevance politique du FOCEM.

