

LA INTERRELACIÓN Y VINCULACIÓN ENTRE LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2007-2013

ISABEL BARRIOS BEL

Técnico de la Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas

I. INTRODUCCIÓN

La UE se dotó de un objetivo estratégico para los próximos años en el Consejo Europeo de marzo de 2000: *"hacer de Europa, la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social para 2010"*. Es la llamada "estrategia de Lisboa" que no es sino la reformulación de una serie de prioridades que ya tenía la Unión, en forma de una estrategia coherente, unida a una fecha para la consecución de los objetivos fijados y a la introducción de un nuevo método de implementación práctica. La estrategia de Lisboa afecta a todas las políticas comunitarias y trata de incrementar la competitividad y el crecimiento económico de Europa para que ésta pueda hacer frente a los retos futuros y a sus competidores a escala mundial.

Por otra parte, la política de cohesión, una de las políticas tradicionales comunitarias, se basa en el principio de cohesión económica y social, en virtud del cual la UE vela por el desarrollo armonioso de la totalidad de su territorio, buscando la reducción de los desequilibrios y las desigualdades entre las diferentes regiones.

A primera vista, resaltan diferencias fundamentales entre la estrategia de Lisboa y la política de cohesión. Las prioridades son distintas: crecimiento económico del conjunto de la UE por un lado, y reducción de disparidades entre regiones y territorios, por otro; promoción de la competitividad para una y aplicación de políticas de solidaridad para la otra.

Por otro lado, los ámbitos prioritarios de financiación también han sido tradicionalmente diferentes: los fondos estructurales han privilegiado la inversión en infraestructuras básicas, mientras que la estrategia de Lisboa promueve el gasto en ámbitos con mayor impacto en el crecimiento, tales como, la investigación y el desarrollo tecnológicos, la innovación, la sociedad del conocimiento, el medio ambiente sostenible, el empleo, etc.

Sin embargo, la política de cohesión ha financiado en el pasado ámbitos que se corresponden con el objetivo de Lisboa y, sobre todo, la política de cohesión recientemente reformada, sin dejar de basarse en el principio de cohesión, se adapta y ajusta sus objetivos a la estrategia de Lisboa, convirtiéndose en un instrumento esencial para la implementación exitosa de aquélla.

En definitiva, tanto la estrategia de Lisboa en un contexto más amplio, como la política de cohesión como instrumento al servicio de la misma, reflejan y comparten un consenso político europeo que pretende reforzar el modelo económico y social de Europa que incluye un mayor crecimiento económico, más competitividad, más y mejores empleos, sin olvidar la dimensión social y medioambiental.

II. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

A) EL LANZAMIENTO DE LA ESTRATEGIA

El Consejo Europeo de marzo de 2000, reunido en Lisboa, fijó un objetivo estratégico para la Unión que debía cumplirse en los diez años siguientes: *“hacer de Europa, la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.”*

La UE debía esforzarse, por tanto, en aumentar su tasa de crecimiento y de empleo con vistas a continuar apoyando la cohesión social y favorecer un medio ambiente sostenible. Varias razones se encuentran en el origen de dicha iniciativa. La UE se enfrentaba en esos momentos a una serie de desafíos importantes, tanto externos como internos.

Desde el punto de vista interno, la UE se encontraba ante dos grandes desafíos: el envejecimiento de su población y una ampliación sin precedentes a sus puertas. En cuanto

al primero, produce, por sí solo una disminución de la tasa de crecimiento potencial y además, lleva consigo un aumento en el medio/largo plazo de los gastos vinculados a las pensiones y a los cuidados médicos. En cuanto al segundo, se trata de una ampliación con características únicas dado el número de candidatos y el nivel de desarrollo económico de los mismos, muy por debajo de la media europea, lo que iba a acentuar las desigualdades dentro de la UE y a poner en peligro la cohesión de la misma.

Los desafíos externos tienen que ver con la necesidad que siente la UE de afianzarse ante sus competidores a nivel mundial. En un mundo cada vez más globalizado, EEUU, por un lado y Asia, por otro lado, se van imponiendo a la economía europea. Los EEUU son actores predominantes en la economía del conocimiento. En Asia, China e India se revelan como economías emergentes, de muy rápido crecimiento y de un enorme potencial.

Un índice medio de crecimiento económico del 3% podría constituir una previsión realista para los próximos años. Para la consecución de dicho objetivo y dado que la estrategia de Lisboa engloba ámbitos en los que la UE no tiene competencia por ser de competencia exclusiva de los Estados miembros, aparte del “método comunitario”, se introduce un “nuevo método abierto de coordinación”. En virtud de este último, los Estados miembros se comprometen a cooperar voluntariamente en los ámbitos de su competencia exclusiva y a utilizar las “mejores prácticas”, adaptándolas a sus especificidades nacionales.

El Consejo Europeo de Lisboa fijó para la UE los objetivos de alcanzar el 3% medio de crecimiento económico y aumentar la tasa de empleo, en aquellos momentos, de una media del 61% a tan cerca como fuera posible del 70% así como aumentar el número de mujeres empleadas de una media de 51% a más del 60% para 2010.

El Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 añadió el objetivo medioambiental a la estrategia de Lisboa, como un componente más de la estrategia para el desarrollo sostenible, identificando una serie de prioridades medioambientales tales como la lucha contra el cambio climático, garantizar el transporte sostenible, afrontar las amenazas a la salud pública, una gestión más responsable de los recursos naturales y la integración del medio ambiente en las políticas de la comunidad.

En 2002, el Consejo Europeo de Barcelona estableció el objetivo del 3% del PIB de gasto en investigación y desarrollo tecnológico para 2010 (dos tercios del cual debía provenir del sector privado).

La estrategia de Lisboa se compone, por tanto, de una serie de reformas económicas globales e interdependientes así como de una mayor inversión en una serie de áreas prioritarias, que se basan en la idea de que las acciones llevadas a cabo por un Estado miembro serían tanto más eficaces cuanto el resto de Estados miembros actuaran del mismo modo. Se trataba de reformas a nivel comunitario y nacional en áreas tales como las políticas macroeconómicas, el mundo empresarial, la investigación y el desarrollo tecnológicos,

la apertura de mercados y el medio ambiente.

La estrategia de Lisboa identifica una serie de objetivos en cinco grandes ámbitos en los que tanto la UE como los Estados miembros deberían seguir progresando:

- 1) La sociedad del conocimiento: hacer de la investigación y el desarrollo tecnológicos una prioridad, así como promover el uso de las tecnologías de la comunicación y la información (TICs), hacer que Europa sea más atractiva para los investigadores;
- 2) La finalización del mercado interior: alcanzar un mercado interior plenamente operativo en el ámbito de la libre circulación de bienes y capitales así como poner en marcha las reformas necesarias para lograr la libre circulación de servicios, garantizar la aplicación justa y uniforme de las reglas relativas a la competencia y las ayudas de estado;
- 3) El establecimiento de un entorno favorable a las empresas: simplificar las cargas administrativas, mejorar la legislación, facilitar la rápida creación de nuevas empresas, etc.;
- 4) La creación de un mercado de trabajo adaptable: más y mejores empleos, formación a lo largo de toda la vida, desafío del envejecimiento de la población activa, modernización de la protección social, promoción de la integración social, promoción de la movilidad, etc.;
- 5) El medio ambiente sostenible.

B) LA REVISIÓN INTERMEDIA DE LA ESTRATEGIA: EL INFORME WIM KOK

En marzo de 2004, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a crear un grupo de alto nivel que se encargaría de realizar una evaluación intermedia de la estrategia lanzada en el año 2000. Dicho grupo, compuesto por trece personas y presidido por Wim Kok, antiguo Primer ministro holandés, debía entregar el 1 de noviembre de 2004 un informe que definiera las medidas que ayudaran a las economías europeas a alcanzar los objetivos de Lisboa.

De manera general, el grupo de alto nivel concluye que la iniciativa que representa la estrategia de Lisboa es pertinente e imperativa, su nivel de ambición no debe reducirse y la fecha de 2010 como límite de consecución de los objetivos fijados debe mantenerse. Es más, no debe entenderse que los objetivos serán abandonados una vez alcanzada la fecha límite, por el contrario, la estrategia consiste en un proceso permanente, que pretende garantizar el futuro de Europa como una economía caracterizada por una elevada productividad, un alto valor añadido, altas tasas de empleo y una sostenibilidad medioambiental. La estrategia constituye, por tanto, la manera de preservar y reforzar el modelo económico y social europeo.

Sin embargo, el informe señala que los progresos realizados son decepcionantes y van a un ritmo lento, con lo que es necesario acelerar el proceso y re-centrar la estrategia a riesgo de pagar muy caros los retrasos. Si es verdad que el retraso sufrido tiene mucho que ver con la coyuntura económica internacional,

también es cierto que Europa se recupera más lentamente que el resto de sus competidores.

Finalmente, el informe concluye que, para que la estrategia de Lisboa sea un éxito, es necesario que los Estados miembros se sientan más implicados en su consecución y que éstos asocien a los actores territoriales, sociales y a los ciudadanos. La Comisión europea, por su parte, debe poder manifestar y "poner en evidencia" a los Estados miembros que no realizan los esfuerzos necesarios para avanzar al ritmo debido.

El informe W. Kok pone de manifiesto que la estrategia de Lisboa, tal y como se planteó en un principio, carecía de objetivos precisos y de priorización, ya que concernía a muchas políticas. Asimismo, observó la falta de control.

Según el informe W. Kok, la estrategia debía centrarse, a partir de ahora, en dos grandes objetivos: un mayor crecimiento y más y mejores empleos y, para ser eficaz, debía ser susceptible de un mayor control, con lo que se hacía necesaria una mejor y más clara definición entre la parte que incumbe a la Comisión y a los Estados miembros. Para ello, cada gobierno nombraría a una persona encargada de realizar el seguimiento de la estrategia y cada Estado miembro, en asociación con los actores sociales, debía presentar un Programa Nacional de Reformas (PNR) antes de finales de 2005. En dichos PNR, los Estados miembros adquieren compromisos precisos con vistas a la consecución de los objetivos de Lisboa, privilegiando el crecimiento y el empleo. La Comisión, por su parte, debía examinar y evaluar dichos PNR, así

como establecer su propio programa de acción de Lisboa. El seguimiento del avance del proceso se haría en los Consejos Europeos de primavera.

Asimismo, el presupuesto comunitario debía ser revisado con vistas a reflejar las prioridades de Lisboa. Del mismo modo, los más de 100 indicadores inicialmente asociados al proceso de Lisboa y que fueron posteriormente reducidos a 14 indicadores clave¹, debían ser mejor utilizados: los Estados miembros que obtuvieran los mejores resultados debían ser felicitados, mientras que los que no hubiesen alcanzado niveles suficientes de progresos, debían ser "amonestados".

C) REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA

La revisión intermedia de 2004 puso de manifiesto que la estrategia de Lisboa estaba más que nunca de actualidad pero que su eficacia práctica dependía de una revisión urgente de la misma.

En la línea de las recomendaciones del informe W. Kok, la Comisión europea elaboró la Comunicación "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo: relanzamiento de la estrategia de Lisboa"², cuyo contenido sería asumido por el Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo de 2005. Dicho Consejo de primavera de 2005 constituye el punto de partida de una estrategia de Lisboa renovada, reconociendo explícitamente que la política de cohesión será

un instrumento esencial para el éxito de la misma. De entre las recomendaciones del Consejo Europeo cabe destacar las siguientes: "el Consejo invita a la Unión a movilizar los recursos nacionales y comunitarios apropiados, incluyendo la política de cohesión, en sus tres dimensiones: económica, social y medioambiental; asimismo, anima a los actores regionales y locales a apropiarse en mayor medida de la estrategia y a participar más activamente en su realización; anima a que se desarrollen mayores sinergias entre los fondos comunitarios y los del Banco europeo de inversiones para proyectos de investigación y desarrollo tecnológicos, pone de manifiesto la necesidad de crear más empleos y de desarrollar políticas más activas de empleo, ...".

En definitiva, la Estrategia de Lisboa renovada se basaría en los siguientes puntos:

- Focalización en dos objetivos: producir un crecimiento más fuerte y más duradero y crear más empleos y de mejor calidad;
- Un programa de acción comunitario y programas de reformas a nivel nacional (sobre la base de las Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008);
- Nuevas modalidades de gobernanza, esto es, clarificar tareas entre la Comisión y los Estados miembros y

¹ PIB por habitante; Productividad del trabajo por asalariado; Tasa de empleo (%); Tasa de empleo femenino (%); Tasa de empleo de trabajadores ancianos (%); Nivel de instrucción (20-24) (%); Gasto en I+D (% del PIB); Inversión de las empresas (% PIB); Nivel de precios comparativos; Riesgo de pobreza (%); Tasa de paro de larga duración (%); Dispersión de la tasa de empleo regional; Emisiones de gas de efecto invernadero; Intensidad energética de la economía; Volúmenes transportados.

² COM (2005) 24 final, de febrero de 2005.

simplificar los procedimientos burocráticos de comunicación e información, para alentar un verdadero debate y una verdadera asunción política de los objetivos de Lisboa.

En enero de 2006, la Comisión presentó su Comunicación: "Pasemos a la velocidad superior: el nuevo partenariado para el crecimiento y el empleo"³. En ésta, la Comisión hace balance de los progresos realizados en el marco del programa de acción comunitario y en los PNR y, a partir de este análisis, identifica cuatro acciones prioritarias:

- Mayor inversión en el conocimiento y la innovación: la atribución de una parte sensiblemente más importante de los Fondos Estructurales a la investigación y el desarrollo tecnológicos, a la innovación y a las TICs, favorecerá la competitividad y la cohesión regional, y vendrá en beneficio de las PYMEs en particular.
- Liberación del potencial de las empresas, en particular, de las PYMEs;
- Respuesta a la mundialización y al envejecimiento de la población;
- Hacia una política energética europea eficaz e integrada.

En diciembre de 2006, la Comisión, en su informe anual de cara al Consejo europeo de marzo de 2007, presenta una imagen más prometedora que la de los últimos años, ya que empiezan a notarse los beneficios de las reformas. No obstante, pone de relieve que las

reformas se encuentran en una fase inicial que deberán completarse para que su impacto económico sea duradero. Asimismo, atrae la atención sobre la interdependencia entre las economías de la UE y el hecho de que la prosperidad en una de ellas ayuda a crear prosperidad en todas las demás. El informe subraya que los buenos resultados futuros dependerán de las reformas que se hagan ahora y que, especialmente en muchos nuevos Estados miembros, el éxito también dependerá del aprovechamiento del próximo flujo de fondos estructurales.

III. LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Los Fondos Estructurales tienen una historia mucho más larga que la Estrategia de Lisboa. Ya en 1957, en el preámbulo del Tratado de Roma, figuraba la necesidad de garantizar un desarrollo armonioso mediante la reducción de las diferencias entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas. Dicho Tratado ya preveía la creación del Fondo Social Europeo (FSE), destinado a *"fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales"*.

En 1962, la Comunidad creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía agraria (FEOGA) con vistas a continuar promoviendo

³ COM (2006) 30 final, de 25 de enero de 2006.

y fomentando la producción agrícola en la Comunidad. En 1964 el FEOGA se dividió en una Sección de Garantía y en una Sección de Orientación. La Sección de Orientación contribuye a financiar los gastos de la reforma estructural de la agricultura.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fue creado en 1975, tras la adhesión del Reino Unido a la entonces Comunidad europea, con el objetivo de *"contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive"*.

El Acta Única introdujo por primera vez, en 1986, un título específico para el concepto de cohesión económica y social y sentó las bases de una verdadera política regional solidaria.

En 1992, el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, hizo de la cohesión económica y social un objetivo prioritario de la Comunidad, en paralelo a la unión económica y monetaria y al mercado único. En 1993 se creó el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), a raíz de la crisis del sector pesquero acaecida a principios de la década de los noventa, con el objetivo de adaptar y modernizar este sector. También se creó el Fondo de Cohesión, destinado a ayudar a los Estados miembros menos prósperos de la Unión, cofinanciando grandes proyectos en materia de medio ambiente y de redes transeuropeas de transporte.

En el período de programación 2000-2006, la política de cohesión se basó en tres prioridades:

- El objetivo 1: que persigue el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;
- El objetivo 2: que busca la reconversión económica y social de zonas con deficiencias estructurales;
- El objetivo 3: que busca la modernización y adaptación de políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

Junto a estos tres objetivos, la Unión Europea destinó ayuda financiera a una serie de iniciativas y actuaciones comunitarias específicas, entre las que se encuentra la iniciativa INTERREG.

Los artículos 158 y 159 del Tratado de las Comunidades europeas establecen el "principio de cohesión" en virtud del cual se busca la reducción de disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones europeas. La cohesión económica y social se encuentra, por tanto, arraigada en la historia de la Unión europea y cuenta con una base legal firme.

El artículo 158 TCE dice así: *"A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales"*.

Al tratar de corregir los desequilibrios existentes entre las distintas regiones de la Unión, la política de cohesión tiene una dimensión "territorial" esencial. Los fondos estructurales apoyan el desarrollo en regiones o territorios específicos de los Estados miembros definidos, ya sea por su nivel de renta por debajo de ciertos umbrales medios, su baja densidad de población, su perifericidad, o la fragilidad de su estructura económica.

La política regional europea es, ante todo, una política de solidaridad tendente a estimular, a escala comunitaria, las intervenciones que permitirán a los territorios con más dificultades superar mejor sus desventajas. Otros principios generales que rigen esta política son: la programación plurianual, que ofrece una garantía comunitaria de duración y de concentración suficientes, una cooperación amplia y eficaz a diferentes niveles de los agentes interesados (el partenariado), una cofinanciación basada en la complementariedad de la ayudas comunitarias y nacionales (adicionalidad), evaluación de la eficacia y calidad en las diferentes etapas del proceso.

A) LA NECESIDAD DE REVISAR LA POLÍTICA DE COHESIÓN

La política de cohesión ha sido reformada en tres ocasiones. La última reforma y la más significativa es la que ha resultado en los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013, publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea, el pasado 31 de julio de 2006.

El proceso de reforma se inició tras la publicación por parte de la Comisión euro-

pea del Segundo Informe sobre la Cohesión en 2001, que abrió un debate con los Estados miembros, las regiones y otros actores sobre el futuro de la política regional. El 18 de febrero de 2004, la Comisión europea publica su Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, que presentaba una propuesta detallada sobre las prioridades y la nueva generación de programas de los fondos estructurales.

Las razones de dicha reforma, expuestas en este último son básicamente de dos tipos:

- El desafío de una ampliación sin precedentes donde la Unión pasaría de 15 a 25 y más tarde 27 miembros. El número de nuevas adhesiones así como la situación económica de los nuevos adherentes significaba un aumento importante de las diferencias de desarrollo económico dentro de la Unión. Así, si la población y la superficie de la Unión, con la adhesión de los nuevos doce Estados miembros, aumentaba un tercio, su PIB lo hacía solamente en un 5%. En una Unión a 25, 123 millones de personas, que representan alrededor de un 27% de la población total, viven en regiones con un PIB por habitante por debajo del 75% de la media comunitaria, en comparación con 72 millones de personas, un 19% del total, en una Unión a 15;
- El enfrentamiento de la UE a un contexto mundial cada vez más globalizado, donde los mercados son cada vez más abiertos, los efectos de la revolución tecnológica cada vez más presentes,

un desarrollo en aumento de la economía del conocimiento, una población cada vez más envejecida y un incremento de la inmigración y donde el crecimiento económico de la UE se había ralentizado considerablemente a partir de 2001.

Estas razones hacían necesaria una revisión en profundidad de la política de cohesión donde, a lo largo del proceso de reforma, hubo incluso quienes abogaron por su eliminación (con base en el informe SAPIR) arguyendo la conveniencia de la re-nacionalización de la misma y la concentración de ésta sólo en las zonas más pobres de la Unión.

El profesor de Economía de la Universidad Libre de Bruselas, André Sapir, presentó en julio de 2004, un polémico estudio encargado por el entonces Presidente de la Comisión, Romano Prodi, en el que realizaba un diagnóstico de la situación económica global de la Unión Europea y en el que presentaba varias propuestas innovadoras con el fin de alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Sapir proponía la adopción de un enfoque estatal en la política estructural que sustituyera al actual criterio regional de elegibilidad. Su informe sostenía que los Fondos Estructurales debían ocuparse exclusivamente de los Estados con niveles bajos de renta, centrando su intervención en dos grandes ámbitos: la adaptación de las estructuras administrativas de los nuevos Estados miembros y la inversión en infraestructuras y en capital humano. Para Sapir, la política de cohesión y la estrategia de Lisboa eran procesos enfrentados, entorpeciendo la primera el desarrollo de la segunda. En su opinión, la Unión

debía focalizar sus recursos en políticas de competitividad (investigación y educación principalmente).

Finalmente, las ideas contenidas en el informe Sapir no prosperaron, permitiendo a la política de cohesión afianzarse como tal, esto es, respetando el principio de cohesión e involucrando a la totalidad de la UE. Sin embargo, la política de cohesión sufre una reforma en profundidad y es re-diseñada para incorporar los objetivos de la Estrategia de Lisboa y ponerse, más que nunca, al servicio de la misma.

Así, el Tercer informe sobre la cohesión contempla párrafos como estos: *"Para que el crecimiento se mantenga en la UE una vez que esté en marcha la recuperación, será necesario incrementar la inversión en capital físico y humano, aumentar la innovación y extender más el uso de las tecnologías de la información y comunicación para estimular la productividad y el empleo. Sin embargo, es necesario que eso ocurra no sólo en las zonas centrales, en las que la productividad y el empleo son más altos y la capacidad innovadora está más desarrollada sino en toda la Unión". ... "El reforzamiento de la competitividad regional en toda la Unión y la ayuda a los individuos para que realicen sus capacidades estimularán el potencial de crecimiento de la economía del conjunto de la UE en beneficio de todos".*

B) LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN 2007-2013

Los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013,

publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea el pasado 31 de julio de 2006, constituyen el resultado de una revisión amplia y radical de la política de cohesión, destinada a dar una nueva configuración al panorama de la solidaridad europea en una Unión ampliada, en el contexto de la globalización económica y el auge de la economía basada en el conocimiento.

La nueva política de cohesión tiene tres objetivos:

- la "convergencia" (antiguo objetivo 1): destinado a acelerar la convergencia económica de las regiones menos desarrolladas y afectará esencialmente a los nuevos Estados miembros. Junto con los esfuerzos dedicados a las infraestructuras básicas, también actuará en otros ámbitos como la innovación, sociedad del conocimiento, protección del medio ambiente, creación de empleo, etc.
- la "competitividad y el empleo" (antiguo objetivo 2): destinado a anticipar y promover el cambio económico mejorando la competitividad y el atractivo de las regiones. Se centrará en un número limitado de prioridades clave como son la investigación, la innovación, la accesibilidad y la creación de empleo;
- la "cooperación territorial": el desafío de este objetivo, inspirada en la experiencia de la iniciativa comunitaria INTERREG, es intensificar la cooperación a tres niveles: la cooperación transfronteriza, a través de programas conjuntos, la coopera-

ción a escala de zonas transnacionales y la cooperación a través de redes de cooperación e intercambio de experiencias.

Si bien se conservan los principios generales propios a la política de cohesión enunciados más arriba, se introducen importantes novedades:

- Un enfoque más estratégico
- La concentración presupuestaria y temática
- Una mayor descentralización y una aplicación simplificada, más transparente y más eficaz.

En este período, el enfoque de la programación es más estratégico, centrado en las Orientaciones o Directrices estratégicas de la Comunidad para la cohesión, que determinan las prioridades comunitarias que deben recibir el apoyo de la política de cohesión y que son, precisamente los ámbitos relativos a la estrategia de Lisboa.

La política de la cohesión asume como propias, desde su nuevo diseño, las temáticas de la estrategia de Lisboa. Las Directrices estratégicas comunitarias para la cohesión servirán de guía a los Estados miembros a la hora de elaborar sus Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia, de los que, a su vez, se derivarán los distintos Programas operativos.

De este modo, la política de cohesión reformada se pone al servicio de la estrategia de Lisboa y se convierte, así, en el principal instrumento para el desarrollo exitoso de ésta.

Las Orientaciones estratégicas establecen tres prioridades:

- La mejora del atractivo de los EEMM, las regiones y las ciudades, mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando su potencial ambiental;
- La promoción de la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y comunicación;
- La creación de más y mejores empleos, atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano

Junto a la concentración presupuestaria del gasto en el objetivo "convergencia", que se beneficiará de casi el 82% del importe total de la política de cohesión, se promueve la concentración temática de los fondos estructurales en categorías de gastos que se derivan de la estrategia de Lisboa renovada: la investigación y el desarrollo tecnológicos, la innovación, el espíritu empresarial, la sociedad de la información, el transporte (para las regiones del objetivo convergencia), la energía, en especial las fuentes de energías renovables, la protección del medio ambiente y cuestiones rela-

cionadas con los recursos humanos y el mercado de trabajo.

Si bien es verdad que ya en el pasado la política de cohesión financiaba actuaciones directamente relacionadas con la estrategia de Lisboa (investigación y desarrollo, empleo, capital humano, medio ambiente sostenible, etc.), dichos ámbitos no constituían su prioridad. Además, existían importantes diferencias entre el tipo de inversiones en las regiones objetivo 1, menos desarrolladas y más necesitadas de infraestructuras básicas y ayudas directas, y las inversiones en regiones del objetivo 2, más avanzadas, más preparadas para dedicar parte de sus recursos a políticas de competitividad. En la política de cohesión reformada, las temáticas de Lisboa tienen un papel central, aunque, como en el pasado, y por la lógica diferencia de necesidades entre unas regiones y otras, afecten en mayor medida a las regiones de "competitividad" respecto de las de "convergencia".

El Consejo Europeo de diciembre de 2005 en el que se aprobó el marco financiero comunitario para 2007-2013 con una dotación para la política de cohesión de 308.000 millones de euros (en precios de 2004) acordó determinar metas de gasto a fin de alcanzar los objetivos de Lisboa. Así, en el caso del objetivo "convergencia", un 60% de la toda la financiación disponible, debe reservarse para ámbitos propios de la estrategia de Lisboa. Para el objetivo "competitividad y empleo", la meta es del 75%. Dicho compromiso es, sin embargo, estrictamente voluntario para los Estados miembros que adquirieron su estatuto de miembros en mayo de 2004.

En cuanto a la descentralización, se delimitan de manera más clara las diferentes responsabilidades entre los distintos actores encargados de administrar el presupuesto comunitario y velar por la buena realización de los programas: Estados miembros, regiones y organismos de aplicación, por una parte, y la Comisión, por otra. Ello se combina con la simplificación del proceso: los Fondos Estructurales se reducen a tres: el FEDER, el FSE, y el Fondo de Cohesión. El IFOP y el FEOGA-orientación dejan de considerarse instrumentos de la política de cohesión y pasan a integrar otra rúbrica presupuestaria: la "Conservación y gestión de los recursos naturales". Como hemos visto, los objetivos también se reducen a tres (convergencia, competitividad y empleo y cooperación territorial).

IV. CONCLUSIONES

- A primera vista podría parecer que los objetivos de la estrategia de Lisboa (competitividad y crecimiento económico) y de la política de cohesión (cohesión económica y social, solidaridad entre las regiones comunitarias) son contradictorios hasta el punto de no poder encontrar sinergia alguna;
- Sin embargo, la política de cohesión ya desde sus inicios y sin perjuicio de tener como base el principio de cohesión económica y social entre todos los territorios europeos, no se reduce a una mera redistribución de recursos desde las regiones más prósperas a las más pobres, sino que, por el contrario, también contribuye al crecimiento económico de las áreas que apoya;
- La política de cohesión ha contribuido en el pasado a la consecución de los objetivos de la estrategia de Lisboa al dedicar parte de sus recursos a ámbitos tales como la investigación, la educación, el medio ambiente sostenible, etc. Eso sí, ello se ha producido en mayor medida, como es lógico teniendo en cuenta sus necesidades, en las regiones más prósperas;
- Sin embargo, será más que nunca a partir de 2007 cuando la política de cohesión reformada se ponga al servicio de la consecución de la estrategia de Lisboa. La nueva política de cohesión 2007-2013 asume como suyos los objetivos de la estrategia de Lisboa, como queda plasmado en las Orientaciones estratégicas comunitarias para la cohesión;
- La política de cohesión pone al servicio de la estrategia de Lisboa sus recursos financieros, que representan un tercio del presupuesto comunitario, así como sus métodos de implementación, que garantizan la eficacia de las actuaciones en un período plurianual y que acercan la estrategia de Lisboa al nivel regional y local, ayudando a una mejor "apropiación" de la misma por todos los actores, condición indispensable para su éxito. Cabe recordar que la estrategia de Lisboa no dispone de recursos financieros específicos sino que son los Estados miembros, sobre

- una base voluntaria, los que deciden los recursos que le quieren afectar. Asimismo, el nuevo método abierto de coordinación para la implementación de la estrategia de Lisboa, aunque mejorado y reforzado en 2005 con ocasión del relanzamiento de la estrategia, sigue basándose en la cooperación voluntaria de los Estados miembros con la Comisión europea, frente a los métodos reglados y vinculantes de la política de cohesión;
- La política de cohesión ofrece, asimismo, el compromiso vinculante de los Estados miembros (a excepción de los de la última ampliación) a dedicar un porcentaje determinado de la totalidad de los recursos de dicha política a la consecución de la estrategia de Lisboa;
 - Los Marcos estratégicos nacionales de referencia que servirán de base para la redacción de los programas operativos en el marco de la política de cohesión y los Planes nacionales de reforma en el contexto del seguimiento de la estrategia de Lisboa, al servir los mismos objetivos, deberán encontrar una interacción y congruencia;
 - Tanto la estrategia de Lisboa en un contexto más amplio, como la política de cohesión como instrumento al servicio de la misma, reflejan y comparten un consenso político europeo que pretende reforzar el modelo económico y social de Europa que incluye un mayor crecimiento económico, más competitividad, más y mejores empleos, sin olvidar la dimensión social y medio ambiental.