
RUBÉN DARÍO TORRES KUMBRIAN
(Universidad de Castilla-La Mancha)

*Evolución y perspectivas
de la Cohesión Económica y Social
frente al reto de la ampliación comunitaria*

I. Las dimensiones política, jurídica y filosófica de la cohesión. II. La gran galopada europea: A) La cohesión supera su primer examen trienal. III. Entre Ámsterdam y el II Informe Trienal: A) Una interpretación reducida al enfoque financiero; B) El debate posterior al Tratado de Niza; C) La radiografía de la UE-27. IV. Los sacrificios realizados y el diseño de la futura cohesión: A) El Informe para el Desarrollo Humano 2002 y el análisis de Maddison; B) Las cuatro opciones para el futuro de la cohesión, según el II Informe Trienal de la Comisión Europea; C) Las perspectivas tras la ampliación europea.

**I. LAS DIMENSIONES POLÍTICA, JURÍDICA Y FILOSÓFICA
DE LA COHESIÓN**

La cohesión económica y social ostenta en el acervo original comunitario un lugar de privilegio equiparable al Mercado Único y al euro. En este sentido, se puede adelantar que una interpretación nada extensiva de los principios de la CE y del actual Título XVII del Tratado, nos lleva a concluir que todas las políticas sectoriales de la Comunidad y todas las políticas nacionales desplegadas por los Estados miembros deben contribuir al objetivo de construir la cohesión.

La solidez normativa que ocupa la cohesión en los Tratados está respaldada por el notable peso que ostenta su principal instrumento, la Política Regional Comunitaria, en el presupuesto comunitario. Se trata de aproximadamente un 30%, lo que la caracteriza como la segunda política de gasto de la CE, solamente superada por la Política Agraria Común (la PAC), que acapara alrededor del 45%.

Sin embargo, no todas las políticas sectoriales de la Comunidad Europea y las políticas domésticas desplegadas por los Estados miembros contribuyen de modo efectivo a la construcción del objetivo de la cohesión, como se desprende de diversos informes procedentes de las instituciones comunitarias.

Algunos ejemplos de esta situación los encontramos en las disfunciones antiohesivas que produce la PAC (FEOGA-G) cuando el 85% de sus recursos son percibidos por el 15% de los productores agropecuarios europeos. También la Política de Transportes y de Redes Transeuropeas está propiciando una desequilibrante

concentración de la actividad económica en las áreas productivas más dinámicas de la Comunidad. Por su parte, la Política de la Competencia se está ejecutando, en ocasiones, de un modo contradictorio al objetivo de la cohesión, mientras que la Comisión Europea sigue demostrando dificultades para hacer compatible el ejercicio de esta política con la consecución de la cohesión tal como exige el Tratado. En el mismo sentido, los Programas Marco de Investigación, cuyos fondos son absorbidos en un gran porcentaje por los países más avanzados de la UE-15, están generando una concentración geográfica de la innovación tecnológica; la Política de Medio Ambiente no ha tenido en cuenta la situación desfavorable de partida de los Estados y regiones con atraso estructural; y las Ayudas Estatales a empresas, con un volumen cercano al 1% del Producto Interior Bruto Comunitario, manifiestan distorsiones negativas que afectan a la consecución del objetivo.

En ningún caso se trata de brindar una descripción catastrófica de las políticas sectoriales de la Comunidad y de las políticas domésticas de los Estados miembros, sino señalar, que en muchos casos las citadas políticas no han asumido, o lo han hecho parcialmente, los arts. 158 y 159 del Tratado de la Unión Europea.

A pesar de las disfunciones señaladas, desde el periodo de la “*gran galopada europea*”, liderado por Jacques Delors y por los miembros que entonces integraban el Consejo Europeo, el Título XVII del Tratado de la Unión Europea ha tenido una exitosa traducción material. La Política Regional Comunitaria, principal instrumento de la cohesión, y cuyo volumen de recursos equivale a un 0’46% del Producto Interior Bruto Comunitario, ha posibilitado la reducción de disparidades entre Estados y en menor medida entre regiones. Las enormes repercusiones positivas en el aumento del empleo y la creación de infraestructuras de todo tipo, han permitido a los Estados y regiones con atraso estructural poder operar en el Mercado Único con posibilidades de éxito y sin costes sociales traumáticos. Dicho de otro modo, la Política Regional Comunitaria ha posibilitado reducir las desigualdades entre los Estados, regiones y colectivos a unos niveles socialmente tolerables.

En definitiva, el buen grado de traducción material del Título XVII del Tratado de la Unión Europea, a través de la Política Regional Comunitaria, revela que bajo el concepto de cohesión subyace una filosofía civilizadora claramente identificada con el modelo social europeo surgido tras la posguerra, y por consiguiente, una dimensión política e ideológica que diferencia, hasta el momento, a la Unión Europea de otros procesos de integración consagrados exclusivamente al libre mercado, como es el caso del Tratado de Libre Comercio o NAFTA, la futura ALCA, MERCOSUR, ASEAN ¹.

El proceso de ampliación europea va a hacer que el objetivo de la cohesión sea incuestionable tanto en su vertiente normativa como presupuestaria, y que, por tanto, su principal instrumento, la Política Regional Comunitaria y el resto de las políticas sectoriales de la Comunidad, sigan siendo un referente imperativo que impedirá que el citado proceso se convierta en una fuerza de colonización económica. Los nuevos Estados Miembros de la UE pasan a convertirse en receptores netos de fondos comunitarios de la PRC (Fondo de Cohesión y Fondos Estructurales).

La incorporación de los países del centro y este europeo a la Unión Europea, con rentas medias muy inferiores a las de los Quince, supone el reto de construir la cohesión

¹ Rubén Darío TORRES KUMBRIAN: “Diferencias entre procesos de integración y la domesticación de la globalización”, *Lamusa. Pensamiento, Universidad y Red* n° 1 (2002), págs 129 a 139.

en los territorios de la Europa sacrificada en Yalta y mantenerla en los Estados y Regiones de la Unión Europea a quince. Construir la cohesión en la Unión Europea de veinticinco o más miembros puede significar la demostración de que el gobierno de la globalización es posible.

II. LA GRAN GALOPADA EUROPEA

El Acta Única Europea generó el nacimiento real y pleno de la Política Regional Comunitaria debido a que la incorporó a sus artículos (concretamente del art. 130 A al 130 E). A partir de estos preceptos, la Comunidad debía orientar todas sus acciones a reforzar su cohesión económica y social.

La cohesión pasó así a convertirse en un principio articulador de la acción comunitaria, por tanto el AUE, perfila la realización del Mercado Interior en un marco imperativamente cohesivo por mandato del Tratado.

El discurso de Jacques Delors ante el Parlamento Europeo de 1987 respalda esta afirmación:

“[...] hay que dejar de considerar a los instrumentos comunitarios como meros elementos de compensación financiera. Están llamados a desempeñar, junto a las políticas nacionales y regionales y en armonía con ellas, un importante papel para la convergencia de las economías.”²

En definitiva, en los momentos previos a la imprevista caída del Muro de Berlín, el Acta Única Europea y la Reforma de 1988 supusieron la constitucionalización de la cohesión y la duplicación presupuestaria (Paquete Delors I) de los Fondos Estructurales (PRC) como principal instrumento de intervención. Los Reglamentos perfilaron la delimitación de zonas elegibles de acuerdo a seis objetivos y establecieron los principios de Concentración, Cooperación, Programación y Adicionalidad, que a su vez, constituyeron la base estratégica de la implementación de la Reforma.

El Consejo Europeo celebrado en Maastricht el 9 y 10 de diciembre de 1991 cerró el Tratado de la Unión Europea acordando el objetivo de la unión económica y monetaria y el inicio de un camino hacia la aún hoy debatida unión política. Además, Maastricht significó la definitiva consagración normativa de la cohesión, es decir, su constitucionalización al máximo nivel debido a que el Tratado de la Unión Europea incluyó un título exclusivo para esta cuestión.

El entonces Título XIV, denominado Título XVII a partir del Tratado de Ámsterdam, tuvo su traducción material con la Reforma de Edimburgo de 1993, cuyos efectos fueron una nueva duplicación presupuestaria de los Fondos Estructurales y la creación del Fondo de Cohesión.

El Título XVII del Tratado, dedicado a la cohesión (Políticas de la Comunidad), perfiló desde el punto de vista normativo el concepto y su alcance en sus arts. 158 y 159. Mientras que el art. 158 estableció que la acción de la Comunidad no puede desviarse del objetivo de la cohesión, el 159 señaló como principales medios para conseguirlo, la política económica de los Estados miembros, las políticas sectoriales y acciones de la Comunidad, el mercado interior y los Fondos Estructurales. Esto revela

² Jacques DELORS: *El nuevo concierto europeo*, Acento, Madrid, 1993, pág. 30.

con absoluta claridad que el objetivo de la cohesión no es un asunto exclusivo de la Política Regional Comunitaria (FE y FC)

Adicionalmente, el Título XVII obliga a evaluar en que medida se concreta la cohesión. Por este motivo cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en su consecución y sobre la forma en que los distintos medios establecidos contribuyen o no a ello. En caso necesario dicho informe deberá ir acompañado de propuestas correctoras adecuadas.

La conclusión no puede ser otra que considerar a la cohesión económica y social, el Mercado Único y el actual euro como dimensiones inseparables de la arquitectura comunitaria; hasta tal punto, que el edificio europeo en actual expansión no se mantendría en pie si uno de estos cimientos se viesen afectados negativamente, por una hipotética exclusión.

El foco de atención principal del Consejo de Edimburgo fue el Paquete Delors II, destinado a la concreción de las Perspectivas Financieras para el período 1993-1999. El resultado de este proceso político, en el que tuvo un especial protagonismo el entonces Presidente de la Comisión, J. Delors, y de un Consejo Europeo caracterizado por el liderazgo y la determinación política, se puede sintetizar en :

- Fijación presupuestaria de la Comunidad en el 1'27% del Producto Interior Bruto Comunitario en 1999.
- Duplicación de los recursos destinados a los Fondos Estructurales.
- Reforma de la PAC.
- Concreción material del Fondo de Cohesión.
- Establecimiento de una revisión del sistema de participación en los ingresos y gastos de la Comunidad, teniendo en cuenta la capacidad contributiva de los Estados miembros y mantenimiento del Cheque Británico.

Los reglamentos que tradujeron esta reforma mantuvieron los principios de la Reforma de 1988 y continuaron fijando las zonas elegibles en seis objetivos.

A) La cohesión supera su primer examen trienal

El Título XVII del Tratado de la Unión Europea, en su art. 159, estableció que cada tres años la Comisión presentaría un informe al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre los avances realizados en materia de cohesión.

El 9 de diciembre de 1996, la Comisión Europea transmitió al Parlamento Europeo el Primer Informe Trienal sobre la Cohesión Económica y Social³. A su vez, el 21 de octubre de 1997, en el seno de la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo, el eurodiputado Juan de Dios Izquierdo presentó otro informe que abordó el análisis del documento de la Comisión y profundizó sobre la cuestión⁴.

³ COMISIÓN EUROPEA: *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social 1996*, Luxemburgo, 1997.

⁴ "Informe Izquierdo", DOC-ES/RR/337/337986, Parlamento Europeo: 223.336/def. 1997.

De la descripción y del análisis de contenido cruzados sobre los informes de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo se pueden extraer varias conclusiones.

En primer lugar, se confirma que las disparidades entre Estados miembros disminuyeron considerablemente, mientras que las disparidades entre regiones apenas se corrigieron: la renta *per cápita* de las veinticinco regiones más desarrolladas eran tres veces superior a la renta *per cápita* de las veinticinco regiones menos desarrolladas, y la tasa de desempleo de éstas últimas eran cuatro veces superior a las primeras.

Los motivos por los cuales se produjo un acercamiento entre países, y no entre regiones, parecen estar vinculados a las disfunciones descohesivas del resto de políticas sectoriales, especialmente de la política de competencia, la Política Agrícola Comunitaria, y la ausencia de una coordinación económica entre los Estados miembros orientada al objetivo de la cohesión.

Sin embargo, hay que señalar factores de índole nacional, como estrategias de desarrollo orientadas al desarrollo reforzado de las zonas mejor situadas de cada Estado miembro, tratando de convertirlas en motor económico del conjunto y las ayudas estatales a empresas.

Se puede afirmar que la Política Regional Comunitaria, principal instrumento de la cohesión, superó su primer examen trienal de un modo satisfactorio y que tuvo un impacto, sin duda, decisivo en la concreción de este objetivo –por más que éste se viera aminorado por los efectos negativos de algunas políticas sectoriales de la Unión Europea y de otras políticas domésticas desplegadas por los Estados miembros.

III. ENTRE ÁMSTERDAM Y EL SEGUNDO INFORME TRIENAL

A) Una interpretación reducida al enfoque financiero

Las adhesiones de Austria, Suecia y Finlandia se produjeron en 1995. La Conferencia Intergubernamental de Turín, de marzo de 1996, culminó su labor con la adopción del Tratado de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997.

El Tratado no incluyó modificaciones importantes referentes a los aspectos normativos de la cohesión; solo una Declaración anexa relativa a las islas situadas en zonas ultraperiféricas, que ya eran objeto de una Declaración similar en el Tratado de Maastricht. En este sentido, el nuevo art. 229 prevé la adaptación de algunas políticas sectoriales de la Comunidad a las condiciones específicas de estas zonas insulares.

A su vez, el Tratado de Ámsterdam se cerró coincidiendo con el inicio de las negociaciones para la ampliación, un proceso que implicó la posterior consideración de profundas necesidades en materia de cohesión de los países candidatos, profundos desequilibrios nuevos que se sumaban a las disparidades existentes en la Unión Europea de los Quince.

Las declaraciones del entonces Primer Ministro belga, Jean Luc Dehane, ofrecen con totalidad claridad las abismales diferencias de determinación política europeísta de los protagonistas de Edimburgo, con respecto a los actores de Berlín en materia de Cohesión: “Nadie quiere pagar más, nadie quiere recibir menos, y tenemos que pagar la ampliación”.

La Cumbre de Berlín de 1999, donde el Consejo Europeo adoptó las Perspectivas Financieras para el periodo 2000-2006, redujo la significación del concepto de cohesión

y de la ampliación europea a un mezquino enfoque financiero, excluyendo las dimensiones políticas, filosóficas e históricas del proceso.

Berlín significó el enterramiento del espíritu político expansivo de la cohesión generado en Maastricht y Edimburgo y el auge de un modo de hacer política comunitaria de corto alcance y anclada desmesuradamente en la venta electoral nacional de los logros europeos por parte de los miembros del Consejo.

La Agenda 2000 (Perspectivas Financieras 2000–2006) no estableció la imperativa concordancia entre los medios y el objetivo de la ampliación. Esta afirmación tan rotunda está avalada por diversos Informes que establecieron análisis previos a la Cumbre de Berlín: nos referimos al “Informe Oostlander” (PE-94), relativo a la estrategia de la Unión para preparar la ampliación; al “Informe Bourlanges-Martín” (PE-95), sobre el funcionamiento del TUE; al “Informe Dury Maij-Weggen” (PE-96), con un apartado específico de cohesión y ampliación; al “Informe Oostlander” (PE-96), relativo a la preparación de los candidatos para su integración en el Mercado Interior; al “Informe Christodoulou (PE-96), sobre la financiación de la ampliación; al “Informe Izquierdo” (PE-97), relativo al Primer Informe Trienal sobre la Cohesión de la Comisión; al “Informe Colom i Naval” (PE-97), sobre la Agenda 2000; y a los Dictámenes del Comité de las Regiones “Behrendt-Fraga” y “Klasnic-Coffey”.

De todos estos documentos cabe destacar la Resolución de 4 de diciembre de 1997 (PE: Informe Colom i Naval) sobre la Agenda 2000⁵, en el que se manifestó el asombro de la Eurocámara ante el marco macroeconómico presentado por la Comisión y se advirtió al Consejo Europeo sobre los riesgos de basar todo el análisis financiero en previsiones demasiado aleatorias.

En definitiva, mientras que las reformas de 1988 y 1993 (Paquetes Delors I y Delors II) implicaron la duplicación sucesiva de los recursos financieros destinados a la Política Regional Comunitaria, la Agenda 2000 indicó el inicio de una etapa histórica de la Unión Europea donde la traducción material del principio de cohesión no está a la altura del desafío de la ampliación. No se trata de ninguna afirmación subjetiva: la misma Comisión Europea ha reconocido en su Segundo Informe Trienal que se tardarán dos generaciones en reducir las disparidades regionales en una Unión Europea de veintisiete Estados miembros.

B) El debate posterior al Tratado de Niza

El Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, se orientó a concluir las cuestiones pendientes de Ámsterdam. Con el Tratado de Niza se ha intentado generalizar el proceso de toma de decisiones por mayoría cualificada, un procedimiento que en el caso de la Política Regional Comunitaria (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión), no se producirá hasta el 1 de enero de 2007, siempre y cuando se hayan aprobado las Perspectivas Financieras correspondientes al periodo 2007-2013.

El Tratado de Niza –una vez superado el problema irlandés–; la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, han constituido tres elementos de gran trascendencia para la evolución de la cohesión económica y social en

⁵ “Informe Colom i Naval: Resolución del Parlamento Europeo relativa a la Agenda 2000”, 4 de diciembre de 1997.

el marco de una UE ampliada, ya que han generado un debate político y mediático que afectará al futuro de su misma esencia.

En este debate han surgido varias iniciativas, como el modelo de Europa Federal y la propuesta de renacionalización de la PAC y de la cohesión, propugnados –sin éxito–, por el Canciller Schröder en el V Congreso de los Socialistas Europeos. El modelo de Federación de Estados Nación defendido por el ex-Primer Ministro Jospin, se dirige por su parte al establecimiento de una Constitución Europea, a la fijación de nuevos criterios sociales como la armonización comunitaria de las relaciones laborales; al establecimiento de impuestos sobre sociedades; a la estructuración de una educación transfronteriza, a la creación de una televisión europea, a la supervisión política del BCE, etc. A su vez el Primer Ministro británico, Tony Blair, en coherencia con la singular cultura política anglosajona, promociona un modelo denominado “Superpotencia Europea” orientado a una preponderancia exclusivamente económica de la Comunidad en el ámbito mundial, compatible con su actual concepción intergubernamental y estatocéntrica.

Cabe destacar que el Gobierno español insistió notablemente en que los asuntos relativos a la cohesión y a la Política Agrícola Comunitaria no fueran abordados durante su presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre del 2002. Tuvo la oportunidad de plantear esta cuestión y la de los modelos europeos a debate al entonces Secretario de Estado de Asuntos Europeos, Ramón de Miguel, el 26 de julio de 2001 con motivo de su participación en un curso de la Universidad Complutense realizado en El Escorial y titulado “Los problemas y los retos de la UE en el futuro próximo”.

La respuesta del Secretario de Estado español, causó sorpresa entre los asistentes:

“[...] El Gobierno no tiene ninguna propuesta sobre cohesión y PAC para el periodo de su presidencia de la UE. Todos los temas son prioritarios y tienen la misma importancia [...] El modelo europeo defendido por la oposición [el PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero] y las demás iniciativas son unas jaimitadas [...] Europa saldrá adelante, salga lo que salga..”

Resulta poco creíble decir que todos los temas tengan la misma importancia cuando la Política Agrícola Comunitaria y la Política Regional Comunitaria suponen aproximadamente el 80% del presupuesto europeo y se están convirtiendo en motivo de recelo de múltiples sectores de los Quince hacia la ampliación europea.

El modelo europeo, propugnado por José Luis Rodríguez Zapatero, lejos de ser una “jaimitada”, se diferencia de las otras propuestas defendidas por el resto de líderes socialdemócratas por la expansión y la profundización de la comunitarización de las políticas, por no reproducir rasgos de los sistemas políticos de origen –como puede ser el caso alemán o francés– y, sobre todo, por dirigirse al fortalecimiento de la cohesión económica y social.

Con todo, y a pesar de las declaraciones del entonces Secretario de Estado de Asuntos Europeos, no se puede decir que el Gobierno español no diera ningún paso para consolidar las políticas de cohesión a partir del año 2006. Lo dio, equivocadamente, y persistiendo en sustituir el enfoque comunitario por un prisma nacionalista –y por consiguiente, reducido e inapropiado–, según se desprende del análisis del memorando que el entonces Presidente Aznar envió al Presidente de la Comisión, Romano Prodi y al Consejo, el 17 de abril de 2001.

El citado documento, se estructuró en los datos procedentes del Segundo Informe Trienal sobre la cohesión, pero los puntos 7 y 8 del documento generaron una gran polémica política, mediática y académica. En el resto de los Quince y en los entonces países candidatos se interpretó que España vinculaba su aprobación al proceso de ampliación a seguir manteniendo su estatus de beneficiario neto de las políticas estructurales.

En concreto, los referidos puntos 7 y 8 del Memorando especificaban:

“Con la ampliación, sin embargo se plantea un problema de pérdida de recursos procedentes de las acciones estructurales, como consecuencia de la participación de nuevos Estados miembros en esta política y por la aplicación de los actuales criterios de reparto y elegibilidad, dado sus niveles de renta per cápita [...] España considera que será preciso encontrar una solución a este problema en el ámbito de las negociaciones de ampliación [...]”⁶

Las reacciones desde diferentes ámbitos políticos, institucionales y académicos a la inadecuada estrategia del Gobierno español fueron elocuentes:

“[...] No se puede hacer una relación directa entre el problema de España y las negociaciones de la ampliación [...] España debe aceptar el calendario de la ampliación [...]”⁷

“[...] Lo que el Gobierno español exige es que todos los miembros de la Unión Europea se comprometan ahora a minimizar o incluso a anular, como ha escrito a sus homólogos el presidente José María Aznar en un memorando, las consecuencias que tendrá para España la incorporación a la UE de países del Este que son mucho más pobres [...] París no puede aceptar la petición española tal cual [...]”⁸

“[...] No se deben mezclar manzanas con naranjas: el tema de los fondos deberá discutirse en su momento.”⁹

“[...] Aznar no es nada filoeuropeísta; es más bien un nacionalista.”¹⁰

“Polonia no quiere quedarse con recursos que España necesita. Nosotros no somos competidores, ni siquiera en agricultura. Estoy convencido que España saldrá beneficiada con la ampliación y tendrá buenas oportunidades de negocio. España no debe temer absolutamente nada.”¹¹

⁶ Puntos 7 y 8 del Memorando que el Presidente de Gobierno español, José M^a Aznar, envió al Presidente de la Comisión, Romano Prodi y al Consejo, el 17 de abril de 2001.

⁷ Entrevista a Günter VERHEUGEN (Comisario Europeo para la Ampliación) en *El País* de 6 de mayo de 2001, pág. 5.

⁸ Hubert VÉDRINE (Ministro francés de Exteriores) en *El País* de 18 de mayo de 2001, portada y pág. 3.

⁹ Fuentes diplomáticas alemanas. Véase *El País* de 26 de mayo de 2001, pág. 4.

¹⁰ Jacques DELORS (Ex Presidente de la Comisión Europea) en *El País* de 16 de junio de 2001, pág. 2.

¹¹ Jerzy María NOVAK (Embajador de Polonia en España) en el Curso de la Universidad Complutense “Los problemas y los retos de la UE en el futuro próximo”, El Escorial, 24 de julio de 2001.

“Los países candidatos están realizando grandes esfuerzos para cumplir con los requisitos de la adhesión, un proceso de grandes costes socioeconómicos a corto plazo. En la República Checa se está generando un sentimiento nacionalista antieuropeo que sectores políticos minoritarios pretenden rentabilizar. La dilatación de la ampliación empeoraría las cosas.”¹²

“Eslovenia está gozando de una excelente situación económica, lo cual ha enfriado las ansias de ingresar lo antes posible en la Unión, los ciudadanos nunca se resignarán a ser europeos de segunda y España debe entenderlo y recordar los temores irracionales que se produjeron antes de su ingreso a la Comunidad.”¹³

“Tengo la impresión que la estrategia del Gobierno español para negociar el futuro de las políticas estructurales a partir del 2006, ha sido inadecuada, poco europeísta y con consecuencias políticas nada favorables en la hora de clarificar el futuro de la cohesión [...]”¹⁴

“La polémica suscitada entorno a la política de cohesión constituye un mensaje muy negativo para los países candidatos e intranquilizador para los ciudadanos de los actuales Estados miembros. Algunos miembros del Consejo deberían ser más reflexivos y responsables.”¹⁵

Sin embargo, no se puede afirmar que la inadecuada estrategia del Gobierno español no encontrara aliados. Después del triunfo electoral de Silvio Berlusconi en Italia y antes de la definitiva composición de su gobierno, Giulio Tremonti, candidato a la cartera de Economía declaró: “Italia frenará la ampliación si no se compensa al sur”¹⁶.

Por su parte, el resto de los países denominados “de la cohesión de la UE-15” – esto es: Portugal y Grecia–, compartieron el objetivo de mantener la cohesión en los actuales Quince, pero se distanciaron de establecer una relación directa entre políticas estructurales y ampliación.

Una lectura inadecuada de los hechos puede hacernos concluir que bajo la citada polémica subyace, exclusivamente, el tradicional conflicto entre contribuyentes netos y receptores netos del presupuesto comunitario; tensión visualizada principalmente entre Alemania y España. Sin embargo, la Declaración de Madrid, de 30 de junio de 2001, suscrita por las delegaciones socialistas alemana y española del Parlamento Europeo, descarta parcialmente la hipótesis de un grupo de países anticohesión y otro procohesión.

¹² Libor SECKA (Embajador de la República Checa ante las Comunidades Europeas) en el Curso de la Universidad Complutense “Los problemas y los retos de la UE en el futuro próximo”, El Escorial, 24 de julio de 2001.

¹³ Ciril STOKEL (Embajador de la República de Eslovenia en España) en el Curso de la Universidad Complutense “Los problemas y los retos de la UE en el futuro próximo”, El Escorial, 24 de julio de 2001.

¹⁴ Josep María JORDÁN GALDUF (Catedrático de Política Económica de la Universidad de Valencia): “La Cohesión Económica y Social en la UE, Tendencias y Perspectivas”, intervención en la UCLM, Albacete, 13 de julio de 2001.

¹⁵ Pierre DELFAUD (Catedrático de Economía Regional y Economía Europea de la Universidad Montesquieu-Bordeaux IV): “La Cohesión Económica y Social en la UE, Tendencias y Perspectivas”, intervención en la UCLM, Albacete, 13 de julio de 2001.

¹⁶ Giulio TREMONTI, candidato a la cartera de Economía, en *El País* de 18 de mayo de 2001, pág. 3.

Los puntos 3 y 4, del mencionado documento, respaldan esta afirmación:

“La Ampliación es un objetivo histórico que los socialistas alemanes y españoles apoyamos inequívocamente. La experiencia de ambos grupos en la gestión de las políticas de cohesión nos sitúan en una excelente posición para optimizar nuestra colaboración, desde el convencimiento de que la Ampliación va a significar un factor positivo para el conjunto de la Unión [...] La cohesión debe mantenerse en la Unión. Todas las Regiones y los Estados que reciben ayudas estructurales tienen garantizado su mantenimiento hasta el 2007, independientemente de cualquier avatar político o económico. Es muy posible que en esa fecha, millones de europeos, y concretamente alemanes y españoles, que habitan en regiones Objetivo 1 dejen de pertenecer al mismo por haber superado el setenta y cinco por ciento de la renta media comunitaria en la contabilidad actual. Si la cohesión sigue funcionando al ritmo actual, quizá en el 2013 la totalidad de las regiones de nuestros dos países hayan superado ese setenta y cinco por ciento de la renta media europea. Todo ello supondría, además del éxito de estas políticas, importantes ahorros que podrían desplazarse a otras áreas más necesitadas.”¹⁷

La fecha barajada del 2013 y el hecho de que la salida de regiones del Objetivo 1 por convergencia real –y, por consiguiente, descartando la convergencia estadística–, son dos elementos de la Declaración de Madrid de enorme significación y reveladores de la torpeza estratégica del Gobierno español en la hora de abordar la cuestión.

Por último, la afirmación de que en el 2013 muchas regiones de los Quince puedan salir del Objetivo 1, es una previsión que viene avalada por el estudio de la última edición de la Fundación de Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS-España). En el citado documento se apunta la posibilidad que en el 2007 las regiones españolas de Castilla-La Mancha, Castilla-León, Valencia y Melilla, salgan del Objetivo 1 por superar la renta media comunitaria, de modo que sólo quedarían encuadradas en ese objetivo, Galicia, Asturias, Murcia, Extremadura, Andalucía y Ceuta, con una renta media comunitaria oscilante entre el setenta y setenta y cinco por ciento, es decir, a un paso de superar el umbral ¹⁸.

C) La radiografía de la UE-27

El Segundo Informe Trienal sobre la Cohesión Económica y Social del año 2001 representa, según el Comisario Europeo de Política Regional, Michel Barnier, el primer análisis de la situación en los Estados miembros y regiones actuales en relación con la cohesión económica y social y su previsible evolución después de la ampliación.

Este punto de vista es bastante cuestionable después de haber analizado dos documentos de gran calado político y actualizado valor: el “Informe Izquierdo” sobre el Primer Informe Trienal de la Comisión sobre la Cohesión y el “Informe Colom” sobre la Agenda 2000, ambos del Parlamento Europeo.

Sin embargo, es adecuado el objetivo propuesto por Barnier, quien lo califica como un sólido punto de partida para debatir la forma que adoptará la política regional en una Unión ampliada. La ampliación no hará desaparecer la necesidad de contar con

¹⁷ Declaración de Madrid de las delegaciones socialistas alemana y española del Parlamento Europeo, sobre la cohesión económica y social. Madrid, 30 de junio de 2001

¹⁸ FUNCAS-ESPAÑA: “Situación de las Regiones Objetivo 1”, en *El País* de 19 de mayo de 2001.

una política regional. Al contrario, al aumentar con ella las disparidades sociales y económicas, la intervención comunitaria estará más justificada todavía, y se hallará asentada para los Estados miembros futuros en los mismos principios y movida, en teoría, por la misma ambición que para los Estados miembros actuales. Sin embargo, esa *ambición teórica* al servicio de la cohesión tendrá que ser confirmada en las Perspectivas Financieras que se fijarán para el sexenio 2007-2013.

En relación con la transformación del escenario socioeconómico tras la ampliación, se puede señalar que en una UE de 27 miembros, se duplicarán las divergencias de renta entre países y entre regiones. Un tercio de la población se situaría en una renta *per cápita* inferior al 90% de la media comunitaria, donde actualmente se ubica una sexta parte de la población. En el escenario regional esta problemática se agravaría de un modo importante, debido a que el 10% de la población residente en las regiones atrasadas de la UE-27 tendría una renta *per cápita* de tan sólo el 31% de la media comunitaria. En los Quince, el 10% de la población que reside en ese tipo de regiones alcanza el 61% de la media.

De acuerdo a los escenarios nacionales, en una UE de 27 miembros se podrían identificar tres bloques de países.

- Un grupo avanzado compuesto por doce de los actuales Estados miembros – todos salvo España, Portugal y Grecia–, con una renta superior a la media, y que representaría al 71% de la población.
- Un segundo bloque intermedio integrado por España, Portugal, Grecia, Chipre, Malta, Eslovenia y la República Checa, con una renta *per cápita* situada en el 80% de la media comunitaria, y que representa al 13% de la población.
- Y finalmente, un tercer bloque de países, muy vulnerable, que comprende a los ocho Estados restantes, donde la renta *per cápita* se situaría en torno al 40% de la media comunitaria de la UE-27, y que agruparía al 16% de la población.

Como conclusión parcial, se puede afirmar que, si según los datos de la propia Comisión, para que desaparezcan las disparidades regionales en los Quince todavía hará falta una nueva generación, en una UE de 27 miembros la reducción de los desequilibrios comprometería a dos generaciones.

En relación con la situación de los mercados laborales de los países candidatos, y pese al análisis curiosamente desprolijo de la Comisión, la información disponible revela un cuadro bastante complicado. Estos países están aquejados por una tendencia de expulsión femenina del mercado laboral, aunque todavía presentan una tasa de participación superior a la observada en la mayor parte de los Quince.

Las industrias tradicionales han perdido durante la última década entre el 35 y el 50% de los puestos de trabajo que proporcionaban, aunque el porcentaje de empleo en el sector sigue siendo elevado. Esta situación nos indica que el proceso de ajuste económico de los países centroeuropeos tendrá en el futuro mayores efectos de destrucción de empleo en las industrias tradicionales.

El empleo en el sector agrícola supone un 22% del total, un porcentaje cinco veces superior a la media de los Quince, que se sitúa en el 4'5%. Aunque la importancia del empleo agrícola varía de un país candidato a otro, es realista inferir que la tasa del 22% tenderá a confluir con la media comunitaria de los Quince tras la ampliación, lo que pone en evidencia la continuación de la destrucción de empleo en el sector. A todo

esto se debe añadir que la productividad de la mano de obra de los nuevos Estados miembros sigue siendo menor que en los Quince.

Sin embargo dentro de este panorama complicado de los mercados laborales en los países del Centro y Este de Europa, debo señalar que el empleo en el sector servicios ha aumentado de modo significativo, si bien a un ritmo mucho mayor en las grandes ciudades que en las zonas rurales de estos países.

Por lo que se refiere a la situación de la pobreza en los países del Centro y Este europeo, el Informe de la Comisión afirma no disponer de datos comparables, aunque señala que la dispersión de la renta aumentó durante la década de los noventa debido a la reducción del empleo y al descenso de los salarios reales de los trabajadores menos cualificados, al tiempo que señala que la renta en las zonas rurales constituye un grave problema. Resulta poco creíble el argumento de la Comisión de no disponer de datos comparables para justificar la realización de una radiografía detallada de la pobreza en estos países. Sin embargo, el Informe hace mención a un estudio del Banco Mundial en los nuevos socios de la Unión Europea, que define la pobreza como la situación de aquella población que dispone de una renta inferior al 50% de la media comunitaria. Las zonas más afectadas por esa problemática son las zonas rurales de Polonia, Hungría, Rumania, Lituania, Letonia y Bulgaria.

En la década de los noventa se generó un crecimiento de los intercambios comerciales, que denota una mayor integración interior y en los mercados mundiales de la economía comunitaria. Durante este período de tiempo los flujos comerciales entre los Quince y los nuevos socios han aumentado considerablemente. La Unión absorbe el 60% de las exportaciones de los países de la ampliación, mientras que éstos son destinatarios de casi el 14% de las exportaciones comunitarias.

Pero un análisis de los flujos comerciales pone de manifiesto que los Quince y los nuevos socios del *club* no compiten en una misma línea de productos. En general, es probable que todos los países se beneficien de la expansión del comercio, especialmente los que ya han establecido relaciones comerciales y estrechas interdependencias en ciertos sectores. Nos referimos, por una parte, a los países más cercanos a la UE-15 (Hungría, la República Checa, Polonia y Eslovaquia) y, por otra, a Austria, Alemania y los países nórdicos.

En relación con la inversión extranjera directa, ésta es importante en Irlanda, Suecia y los países del Benelux debido –en parte–, a un proceso de adquisiciones y fusiones. La inversión extranjera directa comunitaria está creciendo en los países del Centro y Este de Europa en unos niveles de flujos de capitales que suponen el 5% del Producto Interior Bruto de los países receptores y el 20% de las inversiones totales, lo cual tendrá un impacto positivo en la productividad y el crecimiento. Sin embargo, un gran parte de la inversión extranjera directa ha estado concentrada en Hungría, la República Checa y Polonia, cada uno de los cuales representa entre el 25 y el 30% del total.

La integración de los diez países candidatos de Europa Central y Oriental, excluyendo a Malta y Chipre, transformarán el paisaje agropecuario de la Comunidad produciéndose:

- Una multiplicación del número de personas ocupadas en la agricultura, que pasarán de 6.900.000 en 1998, a 16.600.000.
- Un aumento del valor añadido bruto del sector agrícola de casi el 13%.

- Un aumento del total de importaciones agrícolas intra y extracomunitarias de más del 5%, y un aumento de las exportaciones de casi el 5%.

Y es que en la Europa Central la agricultura es una fuente de empleo considerablemente mayor que en los Quince, ocupando a diez millones de personas. En Polonia y Rumania, la baja productividad del trabajo agrícola se debe a la gran proporción de pequeñas explotaciones y a la densidad elevada de mano de obra por hectárea. Bulgaria se encuentra más dividida entre las pequeñas explotaciones agrícolas intensivas en mano de obra y la producción extensiva de cereales a gran escala. En Hungría, la República Checa y Eslovaquia, en cambio, la productividad del trabajo es mayor, debido a la importancia de las grandes estructuras y al desarrollo de explotaciones agrícolas más orientadas hacia el mercado. En Eslovenia la política de apoyo a los precios de mercado aumenta significativamente los niveles de valor añadido. Por último, los Estados Bálticos sufren niveles bajos de productividad debido a las recesiones y a la reestructuración que han sufrido en los últimos años.

IV. LOS SACRIFICIOS REALIZADOS Y EL DISEÑO DE LA FUTURA COHESIÓN

El Segundo Informe Trienal sobre la Cohesión ¹⁹ brinda una idea de lo que ha significado el proceso de reformas políticas y socioeconómicas en los países del Centro y Este de Europa durante la década de los noventa. Sin embargo, el citado documento ostenta un cierto déficit a la hora de valorar los esfuerzos y sacrificios realizados por las sociedades de los Estados candidatos, no sólo para reconvertir sus respectivos sistemas políticos y económicos, sino para cumplir con las exigencias del acervo comunitario y así poder concluir el proceso de adhesión a la UE.

Es cierto que la UE se ha comprometido con las reformas emprendidas por los nuevos socios europeos a través de la política de preadhesión, pero sería un error considerar o dar a entender que estos instrumentos han supuesto un contrapeso suficiente para amortiguar los elevados costes sociales que a corto y medio plazo se han y se están produciendo.

Desde 1989 los países candidatos han demostrado con hechos –a través de la construcción de una nueva realidad política–, que el compromiso con la democracia, la economía de mercado y la construcción europea es tan sólido, que por sí sólo constituye un acontecimiento histórico equiparable al propio nacimiento del edificio comunitario.

A) El Informe sobre el Desarrollo Humano 2002 y el análisis de Maddison

El Informe sobre el Desarrollo Humano 2002, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ²⁰ y la obra de Angus Maddison *La Economía*

¹⁹ COMISIÓN EUROPEA: “Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social (2 vols.)”, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.

²⁰ *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. Programa para el Desarrollo*, MundiPrensa, Nueva York, NY, 2002.

*Mundial*²¹, nos ubican en las claves y en los costes de lo que puede considerarse como una auténtica revolución silenciosa que se ha producido en el Centro y Este de Europa durante la década de los noventa.

El análisis de los dos documentos nos permite concluir que en el citado periodo la desigualdad de los ingresos y la pobreza aumentaron bruscamente y siguen creciendo en la región, y que aunque el crecimiento se está acelerando y algunos países prosperan, los ingresos siguen siendo muy inferiores a los del pasado.

El proceso de reformas se ha llevado a cabo en un contexto de relativo y modesto apoyo comunitario. La ayuda ha sido limitada y el acceso a los mercados occidentales de los productos del Centro y Este de Europa se ha visto obstaculizado por la Política Agraria Común de la UE y por las restricciones impuestas a la exportación de productos sensibles, aunque es cierto que estas limitaciones se han producido en un contexto de cambio de tendencia.

Es evidente que en estos casi quince años las opiniones públicas de los Quince no han valorado suficientemente esta auténtica revolución producida en el Centro y Este de Europa, ni tampoco sus costes, lo que ha incidido negativamente en respaldar la ampliación comunitaria, y por tanto, la Unión Europea como una necesidad en sí misma.

B) Las cuatro opciones para el futuro de la cohesión según el II Informe Trienal de la Comisión Europea

Del Segundo Informe sobre la Cohesión de la Comisión, se desprende que el actual umbral de subvencionalidad fijado en el 75% del Producto Interior Bruto medio comunitario debe determinarse teniendo en cuenta dos elementos. El primero de ellos es que la ampliación reducirá sustancialmente el PIB medio por habitante de la Unión.

La aplicación del 75% del PIB por habitante en una UE-27 reduciría la población de los Quince subvencionable al amparo del Objetivo 1 en más de la mitad. El segundo elemento es que las disparidades entre las regiones atrasadas de una UE ampliada serán mayores que en la actualidad. En algunas regiones el PIB se situará entorno al 75% y en otras llegará al 25% del PIB comunitario medio.

Ante este panorama las propuestas barajadas por la Comisión son las siguientes:

- La aplicación del umbral del 75%, independientemente del número de países que se adhieran a la Unión. La Comisión reconoce que esta opción eliminaría a un gran número de regiones de los Quince.
- Este mismo planteamiento, haciendo la salvedad de que todas las regiones actualmente subvencionables con cargo al Objetivo 1, pero situadas por encima de este umbral, se beneficiarían de una ayuda transitoria (*phasing-out*), con un nivel de ayuda tanto más elevada cuando más próximo se encuentre su PIB del umbral de subvencionalidad. Podrían considerarse dos niveles de ayudas transitorias, uno para las regiones que, debido a su grado de convergencia al final del periodo 2000-2006, ya no se consideren retrasadas en una UE-15; y otro más general para las regiones situadas por debajo del 75% sin ampliación.

²¹ OECD, París 2001. Véase la versión española en Angus MADDISON: *La Economía Mundial. Una Perspectiva Milenaria*, Mundi Prensa, Madrid, 2002.

- Fijación de un umbral de PIB por habitante superior al 75% de la media, a un nivel que reduciría o incluso suprimiría el efecto automático de exclusión de las regiones atrasadas de la UE-15 después de la ampliación. Según la Comisión, de este umbral debería excluirse a aquellas regiones que ya no resultarían subvencionables al final del 2006 en una UE-15.
- Fijación de dos umbrales de subvencionalidad, uno para las regiones de los Quince y otro para los países candidatos, lo cual llevaría de hecho a dos categorías de regiones retrasadas ²².

De las cuatro propuestas que el Comisario Barnier ha presentado para el debate, se deduce que la Comisión Europea renuncia a la formulación de una propuesta de ampliación del Presupuesto Comunitario por encima del 1'27% del PIB comunitario para el siguiente periodo de programación. Es probable que para garantizar la cohesión en la totalidad de una UE-27, será necesario un mayor grado de cofinanciación nacional por parte de los Estados miembros de la UE-15. Este hipotético escenario encaja con las propuestas alemanas de renacionalización de la PRC que el Canciller Schröder formuló en su modelo europeo.

C) Las perspectivas tras la ampliación europea

La ampliación comunitaria, estimamos, va a tener que afrontar varios retos si desea hacerse compatible con la consolidación de la cohesión.

Las actuales Perspectivas Financieras constituyen un límite para la cohesión, al menos, hasta el 2006, y por si ello no bastase no es probable –de acuerdo al proceso político descrito de la cohesión– que la UE aumente su presupuesto por encima del 1'27% del PNB comunitario para el periodo 2007-2013.

Así pues, la Unión tendrá que acometer la ampliación comunitaria con recursos limitados. Con el actual presupuesto comunitario es improbable generar el necesario grado de cohesión en la Europa ampliada y desarrollar materialmente el resto de las políticas sectoriales de la Comunidad. En ese contexto, estimamos que las necesidades de los nuevos socios europeos deben tener prioridad, sin desatender las necesidades de las regiones de la Europa a Quince que no hayan logrado salir Objetivo 1 al finalizar el actual periodo de programación.

La concentración del gasto con finalidad estructural y el control riguroso del mismo serán aspectos centrales de la Política Regional Comunitaria.

Si se aplican algunas de las cuatro opciones de la Comisión para determinar la subvencionalidad, los Estados miembros de la UE-15 probablemente, tendrán que diseñar sus presupuestos domésticos en línea con los requerimientos del Título XVII del TUE, lo puede chocar con las exigencias del Pacto de Estabilidad.

En suma, parece evidente que la UE y los Estados miembros deberán poner más medios en favor de la Cohesión Económica, Social y Territorial si quieren que ésta sea en una Europa con 25 socios al menos tan real como lo ha sido en una Europa a Quince.

²² COMISIÓN EUROPEA: “Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos...”, cit.