

## LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

LAUREANO LÁZARO ARAUJO

Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

Recibido: 10 de abril de 2012

Aceptado: 7 de mayo de 2012

**Resumen:** La evolución de lo que fue el mercado común hasta llegar a la Unión Europea se puede estudiar desde diferentes puntos de vista. En este trabajo se han tomado la integración económica y, sobre todo, la cohesión económica, social y territorial como claves para interpretar un proceso que, pese a la crisis que atraviesa actualmente, ha llamado la atención de políticos, profesionales y estudiosos. Se distinguen cuatro etapas: la primera, desde sus orígenes hasta el Acta Única Europea (AUE, 1987); la segunda, desde el AUE hasta el Tratado de Ámsterdam (TA, 1999); la tercera, desde el TA hasta la gran ampliación (2004-2007); y la cuarta, en la que nos encontramos, es una zona abierta. Se mantiene la tesis de que, después de la gran galopada que representó el AUE y la presidencia de Delors, la unificación de Alemania y la desaparición de la URSS marcan un punto de inflexión a la baja, cuya plasmación documental y financiera es la Agenda 2000. La integración económica es objeto de varios intentos de relanzamiento (Estrategia de Lisboa, Estrategia Europa 2020, Acta del Mercado Único), sin lograr atar los cabos sueltos. En materia de cohesión, desde la reforma de los fondos estructurales, nunca como ahora, que es cuando más se necesita, ha sido tan débil el apoyo financiero y económico real para fortalecer la cohesión. Sólo en la literatura oficial está en alza. Son unos puntos de vista no exentos de polémica. No obstante, y a pesar de la crisis, de la falta de liderazgo y del exceso de prepotencia, vale la pena continuar en el empeño de seguir avanzando hacia la unión política.

**Palabras clave:** Unión Europea / Cohesión / Integración económica / Fondos estructurales.

### EUROPEAN COHESION POLICY. EVOLUTION AND OUTLOOK

**Abstract:** The evolution of what was the common market up to the European Union can be studied from different points of view. In this work we have taken the economic integration and, especially, economic, social and territorial cohesion as key to understanding a process that, despite the current crisis has attracted the attention of professional politicians and scholars. There are four stages. The first, from its origins to the Single European Act (SEA 1987). The second, from the SEA to the Treaty of Amsterdam (TA 1999). The third, from the TA to the great expansion (2004-2007). The fourth, in which we find is an open area. The thesis is maintained that, after the great gallop which represented the SEA and the Delors presidency, the unification of Germany and the collapse of the USSR marked a turning point downwards, whose documentary and financial reflection is the Agenda 2000. Economic integration is the subject of several attempts to relaunch (Lisbon Strategy, Europe 2020, the Single Market Act), unable to tie up loose ends. On cohesion, since the reform of structural funds, not as now, when most needed, has been so weak the financial and real economic strengthening cohesion. Only in the official literature on the rise. They are views not without controversy. Nevertheless, despite the crisis, despite the lack of leadership and excessive arrogance, worth pursuing in efforts to further progress towards political union.

**Keywords:** European Union / Cohesion / Economic integration / Structural funds.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hacer una valoración exhaustiva de los progresos de la Unión Europea es una tarea ardua, si se quieren abarcar todos los ámbitos de actuación. Requiere tocar muchos palos y temas. En su lugar, una aproximación alternativa aceptable consiste en elegir algún tema clave a partir del cual sea posible extraer conclusiones de ámbito más general. Entre las materias más esclarecedoras sobre el sentido de los

avances de la Unión cabe mencionar los progresos en el ámbito de la integración, la cohesión, la política exterior y la defensa. No puede dejar de citarse el presupuesto como envolvente que determina cuantitativamente las prioridades de las políticas comunes. En este trabajo se pretende dar una visión sintética del papel que ha desempeñado la dialéctica entre los progresos de la integración económica y el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial, que tiene su correspondiente reflejo presupuestario.

Los procesos de integración económica, a tenor de lo que sostienen las teorías más solventes, implican beneficios que no se reparten por igual entre las partes integradas. Se admite que, por lo general, se produce una concentración de la renta y la riqueza, con lo cual se agravan los desequilibrios regionales, sectoriales y sociales. Pero los Estados que participan en el experimento pueden adoptar medidas para evitarlo. Que lo hagan o no dependerá de los principios y objetivos que hayan inspirado la operación, lo cual responderá a una determinada concepción política.

La tradición acuñada en la Unión Europea venía admitiendo que cada paso integrador iría acompañado de medidas tendentes a compensar la dinámica concentradora inherente a las integraciones. Por eso en el año 1975 nació el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en el año 1987 se llevó a cabo una profunda reforma de los Fondos Estructurales (FF.EE.) y en el año 1994 se creó el Fondo de Cohesión (FdC). Estas medidas tienen mucho que ver con los avances e hitos más importantes de la historia de la integración económica en la Unión, como son la unión aduanera, la política agraria común, el mercado único y la unión monetaria.

En otra ocasión he expuesto que se pueden diferenciar tres modelos de integración económica: economicista o tecnocrático, funcionalista, y solidario o de la cohesión, definiendo cada uno de ellos a partir de los rasgos que le caracterizan (Lázaro, 2005). El peso relativo que en cada etapa de la historia de esta magna experiencia europea han tenido los factores de la integración, por un lado, y de la cohesión, por otro, dan sobradas pistas sobre el tipo de integración predominante en cada una de ellas y, por lo tanto, sobre el diseño de la Unión que se persigue.

La década dorada ha sido la que alumbró el mercado único, la unión monetaria, la reforma de los Fondos Estructurales y la creación del Fondo de Cohesión, es decir, el período que va desde el Acta Única Europea (AUE) hasta el Tratado de Ámsterdam (TA). En este trabajo se ponen de manifiesto fundados temores de que desde la adopción del Tratado de Ámsterdam y la aprobación de la Agenda 2000, con Alemania ya unificada y la URSS disuelta, se abrió una etapa de regresión desde el modelo solidario de la cohesión al funcionalista, con indicios de renacionalización economicista. Son muchos los síntomas de que estamos asistiendo a un receso en la integración y más todavía en la solidaridad. Por cierto, ha de tenerse en cuenta que ampliación e integración son conceptos diferentes. Las ampliaciones han seguido su curso a un ritmo que algunos observadores han calificado de huidas hacia delante, añadiendo pisos al edificio comunitario pero sin profundizar ni reforzar previamente sus cimientos. En verdad, el mercado interior es más grande

(500 millones de consumidores), pero más europeos en el mercado común no es lo mismo que más Europa.

## 2. DE LA CECA A LA META

La creación y evolución de lo que nació como Mercado Común y que hoy conocemos como Unión Europea, paradigma de integración de economías nacionales, debe insertarse en el contexto de globalización y mundialización de las relaciones que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial.

Finalizada la reconstrucción del aparato productivo europeo occidental con la ayuda del Plan Marshall, financiado por EE.UU., seis Estados europeos –Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo– firmaron el 25 de marzo de 1957 el Tratado de Roma, que entró en vigor el 1 de enero de 1958 con unos objetivos explícitos y otros implícitos.

En primer lugar, se trataba de crear un entramado de relaciones económicas y comerciales que pudiera ser el origen de una entidad supranacional, con voluntad de convivir en paz. En vez de acometer directamente el objetivo final, de naturaleza netamente política, se optó por la vía funcionalista, dejando la puerta abierta a la incorporación de otros países europeos, siempre que aceptaran las reglas de juego establecidas. Entre estas, ocupaba un lugar importante el respeto a las libertades. Para ser más exacto, el experimento neofuncionalista había tenido un comienzo sectorial, con el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se constituyó en París el 18 de abril de 1951, y que entró en vigor el 25 de agosto de 1952, extinguiéndose en el año 1992.

En la mente de los fundadores, aunque no en la de algunos agregados posteriores, la meta del camino emprendido al comienzo de los años cincuenta podía ser la unión política. Se pretendía crear un ambiente propicio para la resolución pacífica de los diferentes conflictos de intereses económicos que históricamente habían enfrentado a algunos de los Estados signatarios del Tratado de Roma –sobre todo Alemania y Francia–, desavenencias o encontronazos que habían estado en el origen de las dos guerras mundiales que durante el siglo XX asolaron el territorio europeo. Se quería elevar expresamente el nivel de vida y potenciar el crecimiento económico, aprovechando las economías de escala propias de un mercado más amplio. Al mismo tiempo, se propiciaba la creación de un campo de juego más adecuado y más acorde con la capacidad productiva –desarrollo de las fuerzas productivas, se decía también antes– y con los intereses de las grandes empresas –en particular de las multinacionales– bajo una autoridad supranacional con poder para intervenir en la resolución de conflictos interempresariales.

Finalmente, pero no en último lugar, se buscaba también consolidar en Europa occidental el sistema capitalista, para poner de manifiesto las ventajas de la economía de mercado frente al sistema del socialismo real, instaurado desde el final de la Primera Guerra Mundial en Rusia y que se había expandido hasta el centro de

Europa. La Comunidad Económica Europea (CEE) estaba llamada, en definitiva, a mostrar la superioridad de la economía de mercado frente a la de planificación central, justo en la linde geográfica hasta donde uno y otro sistema habían hecho llegar sus fronteras. Por supuesto, la letra del Tratado de Roma no contiene ni la más mínima referencia explícita a esta cuestión. Pero algo se deja entrever cuando, después de entronizar como norma general la incompatibilidad con el mercado común de todo tipo de ayudas, se declaran compatibles con él las ayudas concedidas a favor de las regiones alemanas afectadas por la división de Alemania (artículo 92.1 y 92.2.c del Tratado de Roma). En definitiva, se incentivaba a la antigua República Federal de Alemania a que se esforzara por poner de manifiesto ante sus vecinos orientales una muestra de las ventajas occidentales, organizando un buen escaparate en la zona fronteriza.

Nada se decía sobre la cohesión en el Tratado de Roma, al menos de forma explícita, pero puede interpretarse que las referencias del artículo 2 al desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y a la expansión continua y equilibrada contienen el germen de lo que vendría más tarde. Fue en el Acta Única Europea –que se firmó los días 17 y 28 de febrero de 1986, y que entró en vigor el 1 de julio 1987– cuando la misión originalmente encomendada a la CEE de promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad se vio completada con la de *reforzar la cohesión económica y social* (artículo 130A, según la redacción del Acta Única Europea).

En términos similares se pronunció el Tratado de la Unión Europea (TUE) –firmado el 7 de febrero de 1992, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993–, con el nada despreciable matiz de añadir expresamente entre las misiones de la Comunidad la de promover no sólo la cohesión, sino también *la solidaridad entre los Estados miembros* (artículo G, que modifica la anterior redacción del artículo 2). Sobre esta cuestión, el Tratado de Ámsterdam –firmado el 2 de octubre de 1997, y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999– no añadió cosa alguna digna de mención.

Es lógico pensar que Estados Unidos no era ajeno a un proyecto de tal envergadura, aunque no participara directamente en él (Fernández Navarrete, 2010, en particular el cap. 3). Dos de los cuatro aspectos referidos –paz y seguridad en Europa occidental, y éxito del sistema de economía de mercado como método de contención del modelo soviético– le atañían de cerca.

¿En qué medida se han alcanzado los cinco objetivos enumerados? A estas alturas, puede decirse que la UE ha consolidado procedimientos pacíficos para dirimir sus diferencias económicas. Sin embargo, no fue capaz de evitar la guerra que se desencadenará a sus mismas puertas y ante sus mismas narices en la antigua Yugoslavia, ni de componer la paz en Oriente Próximo, incapacidad que no puede desvincularse de la inexistencia de un sistema de seguridad y de defensa común, difícilmente descartable si se quiere tener peso internacional como entidad política.

Por otro lado, son ya hechos históricos la caída del muro de Berlín (el 9 de noviembre de 1989) y la desaparición de la antigua URSS (en el año 1993) que, para los

ideólogos del pensamiento único, marcan el fin de la pugna entre los sistemas sociales y la supervivencia y superioridad del capitalismo sobre los demás. La UE es uno de los polos económicos mundiales más importantes, con un peso mucho mayor en el ámbito comercial que en el político, y no digamos en el militar, terreno en el que cuenta poco. Se ha experimentado un alza espectacular del nivel de vida, más llamativo en el medio rural, sobre todo si se compara con el estado de postración que siguió a la Segunda Guerra Mundial.

Queda pendiente, en cambio, la culminación del proyecto de unión política europea, siguiendo la vía funcionalista de generar progresivamente ámbitos de interés común a partir de lo económico y comercial. A nadie se le oculta que se trata del objetivo más complejo y difícil de redondear. Por otra parte, es un hecho sobradamente conocido que ciertos países hacen todo lo posible desde dentro –probablemente con el beneplácito desde fuera de alguna potencia– para dificultar su consecución.

Entre tanto, el mercado común de los seis ha pasado a estar integrado por los veintisiete mediante ampliaciones sucesivas y geoestratégicamente equilibradas hacia el norte y el sur, hasta llegar a quince, y descompensadas al dar el salto a veintisiete, sin olvidar la tensión dialéctica entre la intensificación de las relaciones internas y la extensión hacia nuevos miembros.

En este camino de la CECA a la meta de la unión política brilla con luz propia el proyecto de moneda única, que tiene tanto o más contenido político que económico. No es el primer plan de unión monetaria acariciado por la UE. Recuérdese que en octubre de 1970 se había aprobado el de Werner que, por cierto, no incluía exigencias de convergencia económica nominal previa y que no pasó del papel a los ruedos del mercado. Como en otras ocasiones, una crisis económica –en este caso, la derivada de la subida de los precios del petróleo y de otras materias primas– se llevó por delante un plan concebido en tiempos de bonanza. Hay quien piensa que los requisitos de la convergencia se introdujeron en el Tratado de la Unión Europea para transmitir a los mercados tranquilizadoras señales de seriedad y sosiego, con el fin de contribuir a evitar que la unión monetaria (UME) del TUE terminara como el Plan Werner (Fernández Castaño *et al.*, 1997).

Frente a esta benévola interpretación, cabe la malévola de que tales exigencias se introdujeron con la inconfesable y diabólica intención de imponer a los socios mediterráneos metas inalcanzables. Pero las lanzas se tornaron cañas. Establecida la UME, Alemania y Francia fueron los primeros Estados que incumplieron las reglas que ellos contribuyeron de manera decisiva a imponer, y hubo que flexibilizar y adaptar a sus necesidades el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Una lectura estricta de la letra del Pacto, sin interpretaciones acomodaticias, llevaría a la sorprendente conclusión de que estos dos Estados, empeñados en presentarse como los adalides y guardianes de las esencias de la ortodoxia comunitaria, han faltado al Pacto catorce veces cada uno entre los años 2000 y 2010.

La crisis financiera y su degeneración en crisis de la deuda soberana, como consecuencia de las ayudas públicas aplicadas a la salvación del sistema financiero, se ha

convertido en el episodio más peligroso para la supervivencia del euro y en una grave crisis de la Unión. La salida fuera de la UME de cualquier país sería el peor síntoma de los riesgos que amenazan el futuro de la Unión. Por eso es tan importante facilitar –y no entorpecer– la superación de una situación de inestabilidad financiera, económica y política, que se está prolongando en el tiempo más de lo deseable y de lo inicialmente previsto.

### **3. LA DIALÉCTICA ENTRE INTEGRACIÓN Y COHESIÓN: ETAPAS**

El desarrollo histórico del primitivo mercado común ha estado condicionado en todo momento por el contexto internacional, tanto desde el punto de vista político como desde el económico. En su evolución hay tres hitos fundamentales desde el punto de vista económico: la implantación de la unión aduanera en el año 1968, prevista en el Tratado de Roma; la formación del mercado único interior, un proceso que el año 1993 recibió un notable impulso, pero que todavía arrastra flecos pendientes de rematar, propuesta en el Acta Única Europea –que se firmó los días 17 y 28 de febrero de 1986, y que entró en vigor el 1 de julio 1987–; y la Unión Monetaria Europea (UME), en vigor desde el 1 de enero de 1999 ya que no fue posible en el año 1997, que era la previsión original del Tratado de la Unión Europea (TUE) –firmado el 7 de febrero de 1992, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993–.

Las dos primeras referencias –la unión aduanera y el mercado interior– ya han pasado a formar parte de la historia afianzada de la Unión, y han significado un salto hacia adelante en su consolidación política y económica. Algo parecido sucederá con la UME al cabo del tiempo si, como parece, culmina con éxito. Es posible que no falte quien piense que podría citarse también la creación del Sistema Monetario Europeo (SME, 1979) como una de las operaciones relevantes de coordinación de las políticas económicas –la cambiaria, en este caso–. Ello es cierto, pero no es equiparable con la unión aduanera o con el mercado interior, tanto por el rango normativo de su regulación como por el carácter voluntario y no estrictamente vinculante de sus condicionamientos.

Esta somera mención y breve recordatorio de lo que ha sido la evolución de la integración económica de la UE y de los momentos más señeros y sobresalientes de la historia de la construcción del espacio económico comunitario viene bien para comprender mejor el momento en que se encuentra actualmente la Unión.

A grandes rasgos, se pueden diferenciar cuatro grandes etapas en la historia de la UE, tomando como criterios orientadores los avances en la integración económica y las medidas para reforzar la cohesión económica, social y territorial. La elección de estos criterios se fundamenta en que desde los comienzos del mercado común hasta ahora ambos han sido piezas importantes en la evolución del entramado europeo, así como por la relación que hay entre los conceptos de integración y cohesión.

Las teorías y los profesionales más solventes sostienen que los beneficios de la integración no se reparten de forma homogénea entre los sectores productivos, los Esta-

dos, las regiones y los grupos sociales participantes en el proceso. Se ha venido aceptando que el mercado es eficiente como mecanismo de asignación de recursos. Los vaivenes a que –con variable intensidad y distintas consecuencias– se han visto sometidas las economías de muchos países, como consecuencia de las desregulaciones de determinados mercados en pleno avance de la mundialización de las relaciones económicas, permite dudar de las virtudes de esta institución para asignar por sí sola de manera eficiente los recursos. Se reconoce también que ha mostrado sobradamente sus limitaciones y defectos como instrumento de distribución.

Para corregir las tendencias concentradoras que suelen acompañar a los procesos de integración, se necesita el contrapeso de una política activa de reequilibrio, que en la terminología comunitaria europea ha venido a llamarse política de cohesión económica, social y territorial. La combinación de integración y cohesión –presencia equilibrada o predominio de una de las dos– pone de manifiesto el modelo de Unión a que se aspira en cada circunstancia

### **3.1. PRIMERA ETAPA: DEL TRATADO DE ROMA (1958) AL ACTA ÚNICA EUROPEA (1987)**

Ateniéndose a estas guías, la primera de las cuatro fases de la historia de la UE que se va a contemplar discurre desde el Tratado de Roma hasta el AUE. Utilizando el símil de la construcción de edificios, podría decirse que en esta etapa se sentaron los cimientos y comenzó el arranque de la casa comunitaria. Si se atiende al criterio de la integración económica, el punto culminante del período viene marcado por la implantación en el año 1968 de la unión aduanera (UA), con el establecimiento de la tarifa exterior común. Desde entonces han ocurrido tantas cosas en Europa y en el mundo que casi se ha perdido la perspectiva para valorar en toda su extensión lo que significó aquel paso integrador, después de una década de aproximación arancelaria de los seis países fundadores.

Otro momento importante de esta fase lo marca la decisión del Consejo Europeo de París del año 1979 de adoptar el Sistema Monetario Europeo (SME). Pero la pertenencia voluntaria a él –ya entonces la libra quedó fuera del mecanismo–, frente a la obligatoriedad de la tarifa exterior común, permite valorar más positivamente el significado integrador de la UA, por más que el SME pueda señalarse como precedente lejano de la actual UME.

Desde el punto de vista de la cohesión, pocos fueron los pasos que se dieron en esta etapa típicamente funcionalista. La política agrícola común (PAC) –la más común y la primera de todas las políticas de la UE– es, en cierto modo, el acompañamiento compensador de la integración en esta primera época. Puede considerarse como tal en la medida en que apoya a un sector económico –la agricultura–, un grupo social –los agricultores– y unos territorios –el medio rural– débiles, si bien la distribución de las ayudas dentro del sector ha estado desde siempre en el punto de mira de los críticos.

Las valoraciones de la PAC están frecuentemente teñidas de connotaciones ideológicas, más fácilmente perceptibles si proceden de los sindicatos agrarios. Pero las diferencias en la evaluación del impacto de la PAC se encuentran también en análisis científicos, y sin necesidad de salir de España. Para algunos (Arango, 1995), desde la integración de España en la PAC y hasta la reforma de esta política, se observa que hay una tendencia a la reducción de las disparidades en la distribución regional de los fondos comunitarios destinados al sector agrario. Pero esta pauta parece haberse roto como consecuencia de la reforma del año 1992, de modo que, de confirmarse esta dinámica, la aplicación de la PAC en nuestro país no sólo tendría efectos negativos sobre la evolución de las rentas de los pequeños agricultores, sino que además se podría constituir en un factor adicional de agravamiento de los desequilibrios territoriales españoles. Para otros (Castillo, 1998), ha venido produciéndose un acercamiento de las rentas regionales agrarias, aproximación en la que adquiere un papel relevante la influencia de la PAC, aunque con matices en el caso de las regiones ganaderas. Lo que nadie ha negado hasta ahora es que un 80% de las ayudas de la PAC se concentra en un 20% de los agricultores a nivel comunitario, concentración que se hace más llamativa –incluso escandalosa– en algunos países, regiones y productos.

Parece, pues, que está justificado hablar de la ambigüedad y ambivalencia de la PAC, de la que no sin razón se ha podido decir que en buena medida neutraliza los efectos cohesivos de los fondos estructurales (Lázaro y Cordero, 1995). Ambigüedad, porque desde el punto de vista de la distribución social de la renta concentra muchas ayudas en pocas y muy rentables explotaciones, aunque desde el punto de vista del reparto territorial también hay que reconocer que es un mecanismo de transferencia de recursos desde las zonas urbano-industriales hacia las áreas rurales. Ambivalencia, porque es una política que merece ser tenida en cuenta tanto a los efectos de la función integradora como desde la óptica de la cohesión.

Dicho lo anterior sobre la PAC, no puede dejar de añadirse que la medida más directamente relacionada con la cohesión que se adoptó en esta etapa fue la creación en el año 1975 del FEDER, cuyo fin era –y es– ayudar a las regiones con problemas estructurales de diversa índole como, entre otros, el atraso económico, el declive industrial o el deterioro urbano. Su escasa dotación económica inicial y su orientación descoordinada de las actuaciones de los demás fondos estructurales no podía hacer prever que llegaría a tener la importancia que más tarde alcanzó, pues entonces no era lo que es hoy.

Puede decirse, en definitiva, que desde el Tratado de Roma hasta el AUE brilla con luz propia la implantación de la unión aduanera. Poco más se hizo en pro de la integración, salvo la adopción del SME y la puesta en marcha de la PAC. Las únicas medidas compensadoras son las que indirectamente pudieron derivarse, precisamente, de esa política común, que absorbía la inmensa mayoría del presupuesto comunitario y, más directamente, de la política regional del FEDER, cuya capacidad financiera era limitada.

### 3.2. SEGUNDA ETAPA: DEL ACTA ÚNICA EUROPEA (1987) AL TRATADO DE ÁMSTERDAM (1999)

La segunda etapa de la historia integradora se abre con el AUE y se cierra con el Tratado de Ámsterdam y la Agenda 2000. Con razón se ha llamado a este período el de la gran galopada europea, con acontecimientos históricos tanto desde el lado de la integración como desde la vertiente de la cohesión.

Sin entrar en otros aspectos de la que fue la primera reforma del Tratado de Roma, el AUE dio paso a dos transformaciones de largo alcance en la historia de la UE. Por un lado, se dispone la formación del mercado único interior (MUI), con libertad de circulación de factores productivos y de bienes y servicios; y, por otro lado, y al mismo tiempo, se decide aplicar medidas directamente encaminadas a reforzar la cohesión económica y social, ordenando una reforma radical de los fondos estructurales, para financiar la nueva orientación.

La reforma de la política estructural ha estado acompañada y seguida de abundantes y a veces enjundiosos trabajos, pues es propio de los especialistas en cualquier materia intentar ganarse la vida haciendo curriculum a base de escribir sobre lo que cada cual sabe o cree saber. Pero lo verdaderamente esencial de la operación y por lo que pasará a la historia de la Unión, aparte de por otras muchas características que se le atribuyen, es por aquello que atañe a algo tan materialista como pragmático, a la par que fácilmente cuantificable, como es la concreción financiera de las propuestas. Se trata del aumento del volumen de los recursos asignados en términos reales a los fondos estructurales y del incremento de su peso relativo en el presupuesto comunitario, por un lado, y de la concentración de sus actuaciones en las regiones menos desarrolladas, por otro. Todo lo demás –programación, cooperación, adicionalidad, descentralización, evaluación, seguimiento– es literatura.

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que por primera vez, y de forma casi explícita, se reconoce en el AUE el riesgo de que las ventajas globales de la integración de los mercados se distribuyan de forma desequilibrada a favor de las regiones y Estados más desarrollados y dinámicos, y en perjuicio de los atrasados, agrandando la brecha interna entre regiones ricas y pobres. Frente a la perspectiva de disgregación, se opta decididamente por la cohesión.

Con el Tratado de la Unión Europea (TUE) no se hace otra cosa que mantener el rumbo marcado por el AUE, bien es cierto que sin acelerar la velocidad. Como lógica culminación del MUI, se prepara la UME, que entra en vigor el 1 de enero de 1999. Se ha hablado tanto de la importancia política y económica del euro que no parece necesario insistir aquí (Lázaro, 1998). No se ha llamado tanto la atención, sin embargo, sobre la contradicción que supone dar el salto a la moneda única, con una política monetaria centralizada, pasando por alto la culminación y el cierre de la unión económica, sin armonización de la política tributaria y fiscal y de la política social, y sin una política común de empleo, grandes lagunas dejadas en el camino que o se cubren o, más pronto que tarde, darán lugar a tales disfunciones que harán saltar chispas en los engranajes de la UME. Algo le falta al edificio desde el punto de vista económico, sin

entrar ahora en cuestiones más directamente políticas. El proyecto de Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (Pacto Fiscal), firmado el 2 de marzo de 2012, no resuelve las mencionadas carencias, como luego se dirá.

La política de cohesión económica y social prosiguió con el Tratado de Maastricht, añadiendo a los fondos estructurales el Fondo de Cohesión. Se creó para ayudar a los cuatro países menos desarrollados de la Unión a cumplir los criterios de la convergencia nominal, para poder incorporarse a la UME sin torcer su tendencia a la convergencia real. La base territorial de las actuaciones de este fondo es nacional, a diferencia del FEDER que, como su propio nombre indica, opera a nivel regional. Se trata ni más ni menos que del contrapunto compensador del nuevo paso integrador (UME). Los primeros beneficiarios del Fondo de Cohesión fueron cuatro: Grecia, Portugal, España e Irlanda. En el período de programación 2007-2013 han podido acogerse a sus ayudas quince países, incluida España. En el período 2014-2020 es previsible que los países beneficiarios –por tener un PNB por habitante inferior a un 90% de la media de la UE-27 en el trienio que se tome como referencia– queden en doce.

Esta década pasará a la historia, seguramente, más por los logros de la integración en el mercado único y en el euro que por los avances en la convergencia real. Pero la galopada también ha sido evidente, aunque se juzgue insuficiente, en lo que atañe a las políticas de cohesión. Baste recordar que las acciones estructurales representaban en el año 1988 un 15,1% del presupuesto comunitario, mientras que en el año 1999 alcanzaron un 37,7%.

### **3.3. TERCERA ETAPA: DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM (1999) A LA GRAN AMPLIACIÓN (2004-2007)**

El tercer período comienza con el TA y termina con la gran ampliación de la Unión mediante la incorporación de diez nuevos Estados en el año 2004, seguida de la entrada de Bulgaria y Rumanía en el año 2007. Tiene su plasmación financiera en los acuerdos sobre la Agenda 2000. Su aprobación fue el primer síntoma de que la Unión quiere hacer un alto en el camino de los avances políticos, salvada la ampliación, que no profundización, del mercado. Al edificio, todavía pendiente de rematar, empiezan a aparecerle grietas y goteras, como si no pudiera soportar el peso de la construcción de nuevas plantas superpuestas.

Agenda 2000 es un nombre que cuadra bien al documento cuyo título exacto es *Por una Unión más fuerte y más amplia*. El diccionario define el término “agenda” como “libro o cuaderno en que se apuntan, para no olvidarlas, aquellas cosas que se han de hacer”, y también como “la relación de los temas que han de tratarse en una junta o de las actividades sucesivas que han de ejecutarse”. Cualquiera de estas acepciones puede darse por buena para referirse a un texto que trata de establecer el programa de actuación de la Unión Europea para los primeros siete años del siglo XXI.

Lo malo es que “agenda” también significa en la liturgia católica, particularmente entre los cartujos, “misa de difuntos”. No es para pensar que la ceremonia del Consejo Europeo de Berlín de los días 24, 25 y de la madrugada del 26 de marzo de 1999 fuera el funeral de la Unión, pero sobran razones para afirmar que allí se dio un frenazo a la marcha del proceso europeo. Desaparecido el muro de Berlín, disuelta la URSS, afirmado el capitalismo global, globalizante y globalizador, es como si la UE, sin el vecino enemigo comunista, no sintiera necesidad de seguir avanzando. La locomotora alemana enfila su rumbo hacia los mercados del centro y este de Europa, casi por su cuenta, dejando atrás a Francia, aunque guardando las apariencias.

Como ha relatado con detalle Fernández Navarrete (2010), desde el final de la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. ha estado siempre vigilante y atento a los acontecimientos del viejo continente, impulsando unos y frenando otros –Plan Marshall, OECE, CED, UEO, CECA–. Sin el visto bueno y discreto –pero directo– apoyo norteamericano no habría existido mercado común ni Unión Europea. Más allá de las explicaciones oficiales, se trataba de conformar en el centro de Europa un muro de contención frente al riesgo de expansión del comunismo. Desaparecida la URSS (1993), el interés geoestratégico de EE.UU. por Europa ha cambiado de orientación. Ahora le interesa sobre todo por su posible aportación a la OTAN, donde nadie le discute la primacía, como territorio donde tener bases militares y escudos antimisiles de dudosa utilidad y necesidad. En definitiva, como contribución al aparato de defensa dirigido por EE.UU.

En la esfera europea, no se prevén nuevos pasos en materia de integración. Al contrario, empezaron a soplar vientos renacionalizadores. Las políticas de empleo seguirán siendo de responsabilidad nacional, con una simple coordinación a nivel comunitario, pero sin dirección única. La armonización tributaria y fiscal no termina de superar escollos. Falta una estrategia operativa única en el sector de la energía, en el que Schröder –el canciller del Consejo Europeo de Berlín de la Agenda 2000– se puso a trabajar, de la mano de Gazprom, cuando se retiró de la política activa. Algo habrá que hacer, sin duda, en ambos campos, con o sin tratados, porque de lo contrario el euro tendrá problemas o, mejor dicho, los tendrán algunos países de la zona euro.

Peores son, si cabe, las perspectivas para la cohesión económica y social. Parece que los Gobiernos de todos los Estados han aceptado el parón y el “hasta aquí hemos llegado”. Hasta ahora, siempre que se ha producido un acontecimiento político significativo –y cada paso integrador lo es–, la política de cohesión experimentaba un avance cualitativo y cuantitativo importante (Landaburu, 1998). A partir del año 1999, año del inicio de la UME, se va a romper esta importante tradición de la Unión Europea. Más aún, por primera vez, y como consecuencia de la Agenda 2000, se impone reglamentariamente un techo a la asignación de fondos estructurales por Estado, establecido en un 4% del PIB del país beneficiario.

Al entrar en vigor la unión monetaria, cabría esperar la aprobación de medidas que reforzaran más aún la cohesión económica y social, en lugar de tener que escuchar las voces discordantes que pedían la supresión del Fondo de Cohesión para los países que, como España, pasaron al grupo del euro. Ya no preocupa su continuidad, porque seguirá existiendo. Lo verdaderamente alarmante no es sólo el griterío en torno al mantenimiento del Fondo de Cohesión, sino el fondo de la cuestión, es decir, el futuro de la cohesión.

Desde el punto de vista económico, la teoría convencional de las áreas monetarias óptimas reconoce que, ante la pérdida del tipo de cambio como mecanismo de ajuste en el caso de impactos asimétricos o desiguales, sólo cabe pensar en tres vías de solución como fórmulas posibles para evitar el aumento del paro y otras disfunciones en las áreas tocadas por los choques asimétricos: la movilidad de la mano de obra –escasa en la cultura europea y descartada en la práctica–, la flexibilidad de los salarios –solución neoclásica– o la creación de un fondo de ayuda a las regiones afectadas –solución neokeynesiana–. En lugar de adoptar la última alternativa –la creación de un nuevo fondo de compensación–, los gastos de solidaridad empiezan a perder peso en las nuevas perspectivas financieras. Parece como si la Unión Europea se hubiera quedado exhausta y sin aliento tras el esfuerzo hecho para poner en acción la unión monetaria y ahora se parara a recuperar resuello, o como si se quisiera forzar la salida apuntada como solución neoclásica. Lo que parece indudable es que hacen falta más recursos para la cohesión, que es necesaria para garantizar el éxito de la ampliación al centro y este de Europa. Sin más cohesión no se hace más Europa, ni federal ni intergubernamental.

#### **3.4. CUARTA ETAPA: DESDE LA GRAN AMPLIACIÓN, ZONA ABIERTA**

Después de la incorporación de diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004, la gran ampliación culminó con la incorporación de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007. Desde el punto de vista que aquí interesa, y desde otros también, podemos decir que la integración, la cohesión, el eurogrupo y la misma Unión están en zona abierta o, si se prefiere, incierta. Ni la integración ni la cohesión han experimentado avances dignos de mención. Lo más significativo ha sido la ampliación del mercado único en 120 millones de consumidores. Queda dicho que ampliación no es igual a integración y que más europeos en el mercado interior no es lo mismo que más Europa.

Con frecuencia, la Comisión Europea recurre a informes de expertos para avalar sus propuestas. Antes se ha citado el Informe Werner (1970) sobre el primer y fallido intento de unión monetaria. Delors apoyó su iniciativa de lanzamiento del mercado interior y la reforma de los fondos estructurales en el Informe Padoa-Schioppa (1987). La puesta en escena de la gran ampliación y la cobertura de la moribunda Estrategia de Lisboa –Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, que definió como objetivo estratégico para la siguiente década convertirse

en 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; y Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001, que añadió la dimensión ambiental— contó con el Informe Sapir (2003), encargado por Prodi.

El título del Informe Padoa-Schioppa utilizaba tres palabras que daban la clave de su enfoque: eficacia, estabilidad y equidad. El Informe Sapir también tiene su palabra mágica: crecimiento. Sapir no se olvida de la cohesión, pero lo hace para minusvalorarla. Reconoce que ha de tener un lugar entre las políticas de la Unión, si bien recomienda que se reduzca su peso en el presupuesto comunitario. Esta fue una de sus propuestas más polémicas, al sugerir que se relegara a un puesto secundario. Una de las hipótesis de trabajo del informe es que el crecimiento económico induce por sí solo la redistribución regional y social de la renta. En consecuencia, la política regional, como cualquier política redistributiva, es un estorbo que dificulta el buen funcionamiento del mercado. Se trata de una variante con rostro humano de las teorías del liberalismo convergente.

Desde el punto de vista político, estos planteamientos dan cobertura teórica a la resistencia de los países contribuyentes netos al presupuesto de la UE a aumentar el gasto comunitario. Se diría que este informe vuelve hacia atrás, a los primeros tiempos del mercado común, cuando el Tratado de Roma dejaba de lado la política regional, confiando en la capacidad del mercado para distribuir de una manera equitativa los beneficios del crecimiento. Puestos a elegir entre competitividad y crecimiento, por un lado, y equidad y cohesión, por otro, se decanta por la primera opción. Otros expertos, en cambio, han puesto de manifiesto con claridad que no hay conflicto entre los objetivos de competitividad y cohesión, sino que son complementarios, no sólo a corto plazo, sino, y sobre todo, a medio y a largo plazo (Tugores Ques, 2006).

Los Tratados de Lisboa —firmados el 13 de diciembre de 2007 y que entraron en vigor el 1 de diciembre de 2009— hacen importantes aportaciones sobre la definición de los objetivos de la Unión, la mejora de los procedimientos de funcionamiento, el reparto de competencias y otros asuntos. Se reconoce la necesidad de coordinación en el diseño y aplicación de determinadas políticas, pero no se aquilata nada nuevo en el camino de la integración. En materia de cohesión, la única novedad es que el adjetivo “territorial” se une a los ya conocidos de “económica” y “social”.

Sobre la situación y los movimientos en materia de integración, se pueden traer a colación tres asuntos: la crisis del Acuerdo de Schengen, el proyecto que se conoce como Pacto Fiscal y el relanzamiento del mercado único.

El Acuerdo de Schengen —firmado el 14 de junio de 1985, perfeccionado con el Convenio de Aplicación de 19 de junio de 1990 y en vigor desde el 26 de marzo de 1995— establece una forma de cooperación reforzada, ampliada a Estados que no pertenecen a la Unión, para suprimir los controles al movimiento de personas en las fronteras interiores de los Estados signatarios, conformando un espacio interior con

una frontera exterior común. El Tratado de Ámsterdam lo incorporó al marco institucional y jurídico de la Unión mediante un protocolo. Representa un hito importante en el proceso de construcción de la Europa unida. Pues bien, en abril de 2011 Francia amagó con proponer una revisión limitativa del contenido de este Tratado, introduciendo cláusulas de salvaguardia. Antes había provocado un incidente fronterizo con Italia, al cerrar por su cuenta durante unas horas el tráfico ferroviario entre los dos países. Por cierto, Bruselas avaló *a posteriori* la actuación francesa. El origen del episodio fue la gran emigración de habitantes del norte de África provocada por la crisis política de los países del sur del Mediterráneo. Los norteafricanos pasaron a Italia y luego, ya dentro del espacio Schengen, a otros Estados de la Unión. Sin entrar a hacer valoraciones de fondo, este episodio, en el que confluyen la reacción desafiante de Francia, la posterior aceptación de Bruselas y la amenaza de pedir una revisión del acuerdo, es significativa de los derroteros por los que va caminando la Unión. No es el único ataque al Acuerdo de Schengen, pero sí el más grave, porque implica una especie de reivindicación de un falso derecho a ir por libre, sin respetar las reglas comunes.

Tampoco debería entenderse como un avance en sentido integrador el proyecto de Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (Pacto Fiscal) –firmado el 2 de marzo de 2012–, aunque no faltan opiniones oficiales y oficiosas que incluso tratan de convencer a la opinión pública de que es un empujón hacia la unión política. A falta de que entre en vigor cuando lo ratifiquen al menos doce de los firmantes, y sin olvidar que dos Estados se autoexcluyeron –Reino Unido y República Checa– y que otro más –Irlanda– ha anunciado que lo someterá a referéndum, cuyos resultados se conocerán en mayo de 2012<sup>1</sup>, hay que tener en cuenta que se trata de un acto intergubernamental que queda fuera del marco jurídico de la Unión, al que está previsto que se incorpore en un plazo de cinco años desde su entrada en vigor.

El mencionado Tratado puede terminar en una nueva manifestación de cooperación reforzada, con los países de la eurozona como núcleo duro central. Pero hoy por hoy está lejos de ese punto. Además, por su contenido, es un tratado que limita su alcance a la disciplina presupuestaria en la programación del gasto público. El efecto más que probable a corto y medio plazo es la reducción del crecimiento del PIB, pudiendo llevar a varios países a la recesión, como ya se está percibiendo. Es cierto que el crecimiento económico no induce automáticamente a más cohesión, porque la tendencia natural de la dinámica del mercado lleva a la concentración, según los expertos más solventes; pero no es menos cierto que la recesión degenera en menos cohesión y en la disminución del ritmo de convergencia real a nivel nacional y regional.

El intento de completar y relanzar el mercado interior tiene una de las expresiones más claras en la comunicación de la Comisión titulada *Acta del Mercado Único* (Comisión Europea, 2011a), publicada con la sana intención de despejar una vez más las dudas sobre la necesidad de volver a poner encima de la mesa uno de los contenidos

---

<sup>1</sup> El referéndum tuvo lugar el 31 de mayo de 2012, con un 60% de votos a favor y una abstención del 50%.

de la integración europea que se habían dado por resueltos, pero que todavía tiene muchos cabos sueltos. Se sitúa en la estela de la Estrategia de Lisboa, cuyas huellas se han ido oscureciendo y casi borrando en la tortuosa senda recorrida desde el año 2000, con una nave bamboleada casi hasta la zozobra por una crisis económica y financiera que está siendo más grave de lo que inicialmente se pensaba, sin que se vislumbre a día de hoy la luz al final del túnel.

A decir verdad, según el tenor literal del documento que anunció esta estrategia, ya no tiene virtualidad, pues sus objetivos debían alcanzarse en diez años, que ya han transcurrido. Desde el Consejo Europeo de Lisboa, que lanzó la tan celebrada iniciativa, han ido quedando por el camino mojoneros indicadores de que el empeño sigue en pie, pero muy tocado. Al cabo de cuatro años sin resultados prácticos visibles, el Consejo Europeo pidió a un Grupo de Alto Nivel sugerencias para salir del atolladero. El Informe Kok (2004), que en sí mismo rebaja las aspiraciones de Lisboa, abre con una crítica expresa a la falta de diligencia y de coordinación dentro de la Unión. “*La principal responsabilidad –dice– hay que buscarla en la ausencia de una acción política decidida*”. Señala que hay un margen enorme para la integración del mercado, por ejemplo, en el empleo y en las consideraciones medioambientales. En particular, reitera que se facilite la integración de los mercados financieros.

En el año 2007, con la crisis financiera mundial en ciernes, la Comisión Europea (2007) vuelve sobre el tema de la integración como herramienta para utilizar mejor el potencial de crecimiento económico de la Unión, y propone la recuperación de la idea de “*un mercado único para el siglo XXI*”. A pesar de los logros alcanzados, “*el mercado único aún tiene un potencial que no se ha aprovechado y que debe adaptarse a las nuevas realidades*”. Retoma el proyecto de “*un mercado fuerte, innovador y competitivo, que maximice el potencial de los servicios, beneficie directamente a consumidores y empresarios y sitúe a Europa en una posición desde la que pueda responder mejor a la globalización y adaptarse a ella*”. Llama la atención que a estas alturas se reproche la falta de apertura de algunos mercados, a la vez que pone el dedo en la llaga cuando pide la integración no sólo de productos primarios y manufacturados, sino también de la economía basada en el conocimiento y orientada a los servicios.

En el año 2010, la crisis actuó como un revulsivo, que obligó a reconocer las debilidades de la economía de la Unión y a enfrentarse a la nueva realidad. La Estrategia Europa 2020 fue el instrumento literario que llevó al papel los buenos deseos en términos aparentemente decididos (Comisión Europea, 2010). “*La crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuso las debilidades estructurales de la economía europea. Mientras tanto, el mundo se mueve con rapidez*”. Europa necesita una estrategia que ayude a salir fortalecidos de la crisis y que convierta a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora, que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social.

La Estrategia Europa 2020 constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI, con fundamento en: a) un crecimiento inteligente

te, desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; b) un crecimiento sostenible, promoviendo una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva; y c) un crecimiento integrador, que fomente una economía con un alto nivel de empleo, que tenga cohesión social y territorial. La Comisión es valiente y clara cuando constata que hay signos de fatiga y de desencanto con respecto al mercado único. Expresamente critica las tentaciones de nacionalismo económico y la deriva hacia la desintegración, y pide nuevos avances en la integración del mercado europeo de la energía, que podría añadir entre un 0,6% y un 0,8% al PIB.

El Parlamento Europeo (2010) también adoptó una larga y densa resolución, con ideas para ofrecer un mercado único a los consumidores y ciudadanos. Cuando lo hizo, ya conocía, porque lo cita en el texto, el Informe Monti (2010), emitido por encargo del presidente de la Comisión. A diferencia de otros estudios, en los que el titular preside y coordina un grupo de analistas y expertos, en este caso se trata de una elaboración con sello personal. Monti reclama el relanzamiento del mercado único –tan necesario como posible– porque es un factor clave que determina el rendimiento económico global de la Unión Europea. No oculta la alarma por la erosión del apoyo político y social a la integración del mercado en la Unión Europea, una de cuyas manifestaciones, dice, es la convocatoria de referendos, olvidando tal vez que en algunos casos se llama a las urnas por exigencias constitucionales nacionales, y alerta sobre los riesgos de desintegración derivados de la crisis económica. Siguiendo a la Comisión en Europa 2020, insiste en que hace falta una nueva estrategia para proteger el mercado único frente al riesgo del nacionalismo económico. Es más que probable que Monti fuera el promotor e inspirador de la conocida como *Carta de los doce* –apóstoles, según unos; apóstatas, según otros– primeros ministros, dirigida el 20 de febrero de 2012 a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión en la que se pide un plan para el crecimiento de Europa, y no sólo austeridad. Lo digo por la insistencia de los firmantes en la exigencia de profundizar en el mercado único –servicios, economía digital, energía, innovación–.

El Informe González (2010) al Consejo Europeo no se limita a reflexiones sobre el mercado único. Entra tanto o más en terrenos políticos, pero no olvida, porque el deslinde es casi imposible, los asuntos económicos. Por ejemplo, llama directamente la atención para que se ponga en marcha una política común interna y externa en materia energética, una carencia subrayada en otros documentos ya citados. También reclama amparo contra las tentaciones de nacionalismo económico. Y concluye con una sentencia que no está claro que los dirigentes europeos hayan entendido en todas sus dimensiones: “*hace falta, sobre todo, un liderazgo claro y resuelto*” (la frase está destacada en negrita en el texto original).

Efectivamente, falta liderazgo y sobra prepotencia. El problema de la capacidad o de la incapacidad para dirigir a las naciones en una orientación correcta no es nuevo en Europa. No deja de sorprender que después de más de medio siglo vuel-

van a estar de plena actualidad las advertencias que hizo un sueco buen conocedor de Europa y de EE.UU., “*en este periodo decisivo de la historia europea*”, cuando ya se había firmado el Tratado de la CECA y estaba en preparación el Tratado de Roma. Myrdal (1956) –que sería más tarde Premio Nobel de Economía–, como si hubiera tenido una visión anticipada y profética de lo que actualmente ocurre en la Unión Europea, con las discusiones sobre ajustes, austeridad y saldos financieros nacionales con la Unión por razones de clientelismo electoral, lanza a los políticos el reto de que, poniéndose a la altura que exigen las circunstancias, cojan el toro por los cuernos y expliquen a sus opiniones públicas nacionales la verdad con honradez: “*Los dirigentes políticos tienen que aceptar siempre, hasta cierto punto, la opinión general; pero las grandes épocas –en que se realizan grandes cosas– se han señalado siempre porque los propios dirigentes reformaron las actitudes de sus pueblos y cambiaron las condiciones de una política práctica. Creo que nuestras naciones de Europa Occidental poseen reservas inexploradas hasta ahora de generosidad y de sentido común, a condición de que los problemas se presenten a los pueblos con franqueza y rectitud*”. Magnífico consejo para los actuales dirigentes de la UE, que no necesitaron los padres de Europa.

A modo de resumen del estado de la cuestión de la integración económica en esta cuarta fase, hay coincidencia por parte de los mencionados en señalar la necesidad de profundizar en el mercado común; de evitar el riesgo de desintegración, como consecuencia de la crisis y por el rechazo político y social provocado por algunas medidas; de recuperar el atraso en sectores como los servicios, las redes de energía –que carecen de una política común–, el empleo, el medio ambiente o la armonización de la fiscalidad; o de poner coto a los intentos de regreso al nacionalismo económico, por citar sólo algunas repeticiones. Ahora bien, tener que volver una y otra vez sobre los mismos temas que siguen pendientes es síntoma de atonía, cuando no de falta de voluntad política. Si algo falta, es acción. En el Acta del Mercado Único [COM (2011a) 206], la Comisión se compromete a presentar propuestas con objeto de alcanzar un acuerdo final del Parlamento Europeo y del Consejo antes de finales del año 2012. El tiempo corre, el tiempo dirá.

Si por la vertiente de la integración no se vislumbran razones para el optimismo en los últimos años, por el lado de la cohesión se constatan síntomas de retroceso. La información más relevante en este caso se encuentra en la comunicación de la Comisión con el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020 (MFP 2014-2020) (Comisión Europea, 2011c) y en las propuestas de reglamentos de los fondos estructurales para el período 2014-2020 (Comisión Europea, 2011b, 2012). No hay nada más elocuente que los datos. Los créditos de compromiso suman en total 1.025.000 miles de millones de euros, cantidad que representa el 1% de la RNB del período de toda la Unión. La experiencia demuestra que, a la hora de dar su aprobación, el Consejo Europeo aplica una rebaja nada despreciable, que luego es parcialmente corregida por el Parlamento Europeo. Este porcentaje es muy inferior al que sugería hace treinta y cinco años para una Comunidad de nueve Estados miembros el Grupo de Estudio sobre

el papel de las finanzas públicas en la integración europea (MacDougall, 1977): entre un 5% y un 7%, aunque en plan más realista lo dejaba en un 2,5%. Ahora, a más necesidades, menos recursos.

Lejos de los ditirambos a que nos tiene tan acostumbrados Durão Barroso cuando hace presentaciones oficiales de actos relevantes de la Comisión –y la del MFP lo es– (“*nuestras propuestas son ambiciosas*”), el comisario de Presupuestos y Programación Financiera de la Unión Europea fue moderado y realista en su comparecencia ante la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para la Unión Europea de 23 de febrero de 2012, al reconocer que “*esto es menos de lo que hay ahora y, desde luego, mucho menos de lo que había en los años noventa. Eso es lo que tenemos ahora y estamos planificando de cara al futuro con un uno por ciento y más responsabilidades*”. Resulta patético oír decir a un comisario europeo que “*la paradoja de esta nueva perspectiva financiera no es que estemos en tiempo de austeridad o en tiempo de prosperidad o de optimismo, sino que estamos en una Europa muy escéptica*”. Partiendo de los datos presupuestarios del año 2013, el nuevo MFP se ha elaborado congelando en términos nominales el 70% del presupuesto y actualizando con la inflación prevista el 30% restante. Las partidas congeladas en los valores nominales actuales, que por lo tanto se reducen en términos reales, son la PAC y la política de cohesión.

Los recursos para la política de cohesión se fijan en 336.020 millones de euros, que representan un 32,78% del total, frente a un 35,99% del año 2013. Cuando se preparaba el MFP 2007-2013, la Comisión no cesaba de repetir que el mínimo de la credibilidad de la política de cohesión estaba en dedicar a esta línea un 0,45% del PIB de la Unión. Entonces se aceptó menos de lo imprescindible y no se para de bajar. Además, la cantidad reservada a la política de cohesión se verá reducida, al recurrir a un viejo subterfugio de la historia presupuestaria comunitaria. En efecto, con frecuencia se recurre a los fondos destinados a fortalecer la cohesión para apoyar políticas con insuficiente o nula dotación presupuestaria. En esta ocasión, de los 68.710 millones de euros del Fondo de Cohesión, 10.000 millones (un 14,55%) se destinarán a reforzar la línea presupuestaria del mecanismo *Conectar Europa*, y 2.500 millones de euros de los fondos estructurales se apartarán para apoyar la “ayuda alimentaria para las personas necesitadas”. Se dirá que son recursos destinados a fortalecer la cohesión por otras vías. Puestos en esa tesitura, lo mismo puede predicarse de todo el presupuesto, pues, según los tratados, todas las políticas comunitarias están obligadas a tener en cuenta el objetivo de la cohesión. Si hay una política específica por algo será, y debe respetarse como tal.

Otra imposición limitativa es la cantidad máxima de recursos para la cohesión que se puede asignar a un Estado. Es una artimaña que empezó con la Agenda 2000, cuando estaba en puertas la ampliación de la Unión, con la integración de nuevos miembros mucho menos desarrollados, y más necesitados de ayuda financiera, que los quince componentes que aprobaron el MFP 2000-2006. Entonces se fijó en un 4% del PIB el máximo de recursos que un Estado podría recibir en concepto de ayudas para

fortalecer la cohesión. Era un anuncio de lo que estaba por venir, con la mirada puesta en la gran ampliación. Ninguno de los quince Estados que aprobaron la medida en la Agenda 2000 aspiraba a tocar ese listón. España no logró sobrepasar el 1,5%. Grecia, Irlanda y Portugal recibieron más apoyo relativo por esta vía que España, pero sin aproximarse al 4%.

Para el período 2007-2013 el techo se puso en un 3,78% del PIB para los países con una RNB por habitante inferior a un 40% de la media de la UE-25. La nueva vuelta de tuerca lo sitúa en un 2,25% del PIB. No deja de ser llamativa la argumentación que se da. Se alega que se sabe por experiencia que muchos Estados miembros –se refiere a los menos desarrollados– tienen dificultades para absorber grandes volúmenes de fondos de la UE. Además, la situación fiscal en alguno de ellos dificulta la aportación de la cofinanciación nacional. Siendo en buena medida ciertas esas argumentaciones, podía haberse decidido mejorar la tasa de cofinanciación comunitaria como solución para resolver el problema; en cambio, lo que se hace es reducir los fondos que se ponen a disposición de esos Estados que son, precisamente, los que en general más los necesitan.

España no caerá bajo esa limitación porque, de manera natural, por evolución de la convergencia real de España con la media de la Unión, se reducirán mucho los recursos que reciba por la vía de la política de cohesión, dado su nivel de PIB por habitante y el de sus regiones. Según los datos publicados por Eurostat (2012) el 13 de marzo de 2012, no tendrá derecho alguno al Fondo de Cohesión, del que tiene una asignación de 3.543 millones de euros para el período 2007-2013, a título especial. El Fondo de Cohesión seguirá reservándose para los Estados con una RNB por habitante inferior a un 90% de la media de la UE-27, y la de España superaba en el año 2009 el índice 103%, según la referencia citada.

Para el período 2014-2020, Extremadura será la única región española clasificada como menos desarrollada, dado que su índice de PIB por habitante (72%) está todavía por debajo del 75% de la media de la UE-27. Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha saldrán de esa categoría, lo que es para felicitarse, y no para lamentarlo, por haber llegado a una situación en la que se supone que ya no necesitan tanto soporte, lo cual no quiere decir que no necesiten ninguno. La propuesta reglamentaria de la Comisión es que a las regiones en transición, con un nivel de PIB por habitante entre un 75% y un 90% de la media de la UE-27, se les garantice una asignación equivalente a dos tercios de lo recibido en el período 2007-2013.

A modo de resumen, la valoración personal es que la perspectiva del futuro de la política de cohesión europea no es halagüeña. Con la Agenda 2000 se inició una inflexión a la baja que no parece que vaya a cambiar de tendencia. Nunca como en la actualidad han sido tan manifiestas las disparidades de nivel de vida entre los Estados miembros y las regiones de la Unión. El recorrido del índice del PIB por habitante, igualando al 100% la media de la UE-27, oscila entre el 266% –Luxemburgo, caso especial, seguido de Países Bajos, con un 132%– y el 44% –Bulgaria–. Diecisiete regiones de la Unión tienen un índice superior al 150% –Londres interior tiene el nivel

más elevado, con un 332%– y treinta y nueve están por encima del 125%. En el extremo inferior, veintidós regiones tienen un índice inferior al 50%, y sesenta y cinco no llegan al 75%, que es donde la Unión coloca el listón del subdesarrollo regional. Desde la reforma de los fondos estructurales nunca como ahora, que es cuando más se necesita, ha sido tan débil el apoyo financiero y económico real para fortalecer la cohesión. Sólo en la literatura oficial está en alza.

#### **4. BALANCE DE LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN ESPAÑA**

España ha sido el Estado que ha recibido un mayor volumen de FF.EE. –bajo esta denominación incluyo también el Fondo de Cohesión– desde la reforma que empezó a aplicarse en el año 1989 y que se extendió hasta el año 2006, pero hoy ese puesto corresponde a Polonia. España ha pasado al segundo lugar, a notable distancia de Polonia, que casi duplica la asignación española. Tanto los partidarios convencidos de la importancia y utilidad de la política de cohesión económica, social y territorial europea como sus críticos y detractores –que muchas veces coinciden, respectivamente, con analistas y políticos de Estados receptores y de contribuyentes netos al presupuesto de la Unión– han observado con atención a España, y ahora con más interés a Polonia, para encontrar argumentos en los que apoyar sus posiciones en relación con el que muchos consideramos que es un pilar fundamental de la construcción de la Unión. Por esa razón, puede decirse que en cierto modo el futuro de una de las políticas básicas de la Unión depende en buena medida de los resultados que se obtengan en Polonia con los FF.EE., como antes sucedió con España.

He dicho más arriba que España ha sido el Estado que ha recibido el mayor volumen de FF.EE. y que desde el actual período de programación (2007-2013) ha pasado al segundo puesto, cediendo el primero a Polonia. Vale la pena hacer algunos comentarios sobre la cuestión de la distribución de los FF.EE. por Estados. En primer lugar, cuando España era el máximo receptor, resultaba poco frecuente encontrar referencias al Estado que estaba en el segundo puesto. Lo cierto es que era Alemania quien ocupaba ese lugar, con todo merecimiento, debido al bajo nivel de desarrollo de los cinco nuevos *länder*. Pero la mayor parte de los analistas y observadores pasaban por alto esa particularidad. Actualmente Alemania está en el quinto puesto.

En segundo lugar, subrayo que me he referido al volumen de la ayuda, pero poniendo en relación la cantidad total con alguna magnitud macroeconómica significativa, como el PIB, España pasa a la cuarta posición, detrás de Portugal, Grecia e Irlanda. Las ayudas nunca representaron en España más de un 1,5% de su PIB en ninguno de los períodos de programación. Los otros tres países citados se beneficiaron de más ayudas en términos de intensidad relativa. Ateniéndose a este criterio, Polonia baja al séptimo puesto en la lista de los veintisiete Estados miembros.

Pese a la actual coyuntura político-económica que atraviesa España, la valoración dominante generalizada sobre la aplicación y utilización que ha hecho este país de los Fondos Estructurales es claramente positiva. Tomando como punto de partida el año de la incorporación a la Unión, entre los años 1986 y 2006 –año final del precedente período de programación, que también cierra un ciclo económico antes de la gran crisis actual– el PIB por habitante de España en relación con la UE-15 pasó del índice 70 al 91.

La convergencia se debió fundamentalmente al crecimiento de las regiones más dinámicas, dando lugar al fenómeno que en alguna ocasión he denominado *convergencia divergente* (Lázaro, 2008). Es decir, se ha asistido a un proceso de convergencia nacional, que no ha ido acompañado de una reducción de las diferencias regionales internas. En ese lapso de tiempo, la tasa de paro se redujo, pasando de un 21,0% a un 8,5%, siendo más rápida la disminución en las regiones que partieron de una tasa de desempleo más alta, y dando lugar en este caso a una *convergencia convergente*. A finales del año 2011, en España ha vuelto a subir hasta el 23%. (Aunque sea entre paréntesis, voy a decir algo parecido a una herejía: me cuesta mucho creer que la tasa de desempleo en España sea la que publican las fuentes oficiales, y se me hace más difícil admitir que haya regiones –como es el caso de Andalucía y Canarias– en las que el paro se sitúa por encima de un 30%. Si estas estadísticas fueran ciertas, España estaría ardiendo por los cuatro costados, y un día sí y otro también seríamos testigos de asaltos a supermercados y tiendas de alimentación. El apoyo de la red familiar no es suficiente para explicar la tranquilidad social relativa que acompaña a los datos, y menos aún en el caso de los emigrantes, que en su mayoría no cuentan con apoyo del entorno familiar. Ni tampoco la protección a los desempleados, que tiene una duración limitada en el tiempo. La verdadera explicación puede estar en la economía sumergida, que parece representar en España entre un 20% y un 25% del PIB, según estudios y estimaciones no oficiales). El gasto en I+D ha pasado de un 0,61% del PIB en el año 1986 a un 1,20% en el año 2006, pudiendo hablarse de *convergencia insuficiente* y situándose en un 1,39% en el año 2010.

En el período 1989-1993, al inicio de la reforma de los FF.EE. eran once las regiones del objetivo nº 1, equivalente al vigente objetivo de convergencia, con una población que suma actualmente 26,8 millones de habitantes. Según ha quedado mencionado en otro epígrafe, es posible que en el período 2014-2020 sólo una región española –Extremadura, con 1,1 millones de habitantes– se mantenga en la categoría de regiones menos desarrolladas. Así se ha ido alcanzando en España, a muy buen ritmo, uno de los objetivos paradójicos de los FF.EE., cuyas ayudas se otorgan para perder el derecho a seguir recibéndolas por haber superado el listón del nivel de desarrollo requerido para mantenerse en el grupo de regiones menos desarrolladas.

Sin las ayudas de la política de cohesión europea, España no sería lo que es hoy. Pero no se debe pasar por alto que otros países que se han beneficiado de más ayu-

das que España en términos relativos, es decir, en proporción a su PIB, no han mostrado resultados comparables a los españoles. Sin hacer de menos a nadie, se puede admitir que no sólo la importancia cuantitativa de las ayudas sino también la gestión, aplicación, uso y ejecución que se ha hecho en España de los FF.EE. tiene mucho que ver con los logros alcanzados.

## **5. ALGUNAS CLAVES SOBRE EL CASO DE ESPAÑA**

Veamos a continuación algunos de los puntos fuertes de la gestión de la política de cohesión que se lleva a cabo en España.

### **5.1. ASIGNACIÓN Y PROGRAMAS OPERATIVOS**

Para el período 2007-2013, España tiene una asignación de 35.217 millones de euros. Una vez conocida esta cantidad y con la aceptación de la Comisión Europea, internamente se decidió dedicar un 67,0% al FEDER (23.616 millones de euros), un 22,9% al FSE (8.058 millones de euros) y un 10,1% al Fondo de Cohesión (FdC) (3.543 millones de euros). Hay que tener en cuenta que la parte del FdC viene predeterminada por acuerdo del Consejo Europeo, y que en los 23.616 millones de euros del FEDER están incluidos los 2.248 millones de euros adicionales que el Consejo Europeo aprobó para acciones de I+D+i, así como el plus de los 490 millones de euros destinados a Canarias por su carácter de región ultraperiférica.

La gestión se articula mediante cincuenta y cuatro programas operativos, de los que treinta y uno son del FEDER, veintidós corresponden al FSE, y el último es el del FdC-FEDER. Tanto en el caso del FEDER como en el del FSE, hay un programa operativo para cada una de las diecinueve regiones de programación, que incluyen a Ceuta y Melilla. Sin entrar en detalles, los demás son plurirregionales o afectan a varias regiones, como es el caso de los siete programas operativos del objetivo de cooperación territorial europea.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 34 del Reglamento 1083/2006 del Consejo, todos los programas operativos son de un solo fondo, excepto el del FdC-FEDER. Sospecho que la mayoría de los profesionales directamente implicados en la gestión de FF.EE. recibieron con alivio y satisfacción esta norma. A tenor de los avances contenidos en las comunicaciones de la Comisión sobre el marco financiero plurianual y las propuestas de nueva reglamentación de los FF.EE., parece que la Comisión quiere volver a la vieja y periclitada práctica de los llamados programas operativos integrados, con participación de varios fondos, que se daba por abandonada. En mi opinión, estos vaivenes no añaden ningún valor a la política de cohesión, y sirven para desorientar a los gestores más que para ninguna otra cosa.

Las tasas de cofinanciación europea aplicadas en España son menos generosas que las de los doce Estados de más reciente incorporación. La tasa general es de un

70%. En Canarias, por su carácter ultraperiférico, se llega a un 75%. Teniendo en cuenta las dificultades que las restricciones presupuestarias imponen a las autoridades nacionales, se ha solicitado una ampliación de estas tasas en diez puntos. El programa operativo del FdC-FEDER tiene un 80%.

## 5.2. PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las comunidades autónomas desempeñan un papel esencial en la ejecución de los programas operativos. En general, la cooperación y coordinación se atiene a pautas de lealtad, por encima de las legítimas diferencias debidas a los colores políticos de los gobiernos que, con buen criterio, se dejan para otros foros.

En el conjunto de los programas operativos del FEDER, la Administración General del Estado tiene la responsabilidad de ejecutar y cofinanciar aproximadamente un 60% del gasto público nacional, mientras que el restante 40% corresponde a las comunidades autónomas. En los programas operativos del FSE, exceptuando algún programa operativo plurirregional, toda la aportación financiera nacional corre por cuenta de las comunidades autónomas.

En este contexto, respetando las limitaciones cuantitativas contenidas en los ejes prioritarios y dando por supuesta la coordinación con la Administración General del Estado, las regiones tienen plena autonomía para seleccionar y decidir sobre las actuaciones a que desean aportar la cofinanciación europea de que disponen.

Es fácil entender que la participación de las regiones es una de las claves del éxito –o del fracaso, si lo hubiera– de la actuación de los FF.EE. en España.

## 5.3. UNIDAD DE CRITERIO

La gestión de los FF.EE. implica el ejercicio de una relación poliédrica entre la Comisión, la Administración General del Estado y las regiones. Y los poliedros tienen aristas. Reglamentariamente, Bruselas ha descentralizado algunas funciones, aunque en realidad la Comisión no pierde de vista lo que sucede en cada caso. Un factor importante para la buena marcha de la gestión consiste en que las actuaciones obedezcan a criterios homogéneos. A diferencia de lo que ocurre en otros Estados, en España esa homogeneidad se logra mediante el ejercicio de determinadas funciones por una única autoridad: el Ministerio de Economía y Hacienda –que ahora se denomina de Hacienda y Administraciones Públicas–, que ejerce la coordinación general dentro de España.

Por lo que respecta al FEDER y al FdC, la autoridad de gestión y de certificación y pagos se ejerce por diferentes unidades funcionalmente independientes de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda –actualmente de Hacienda y Administraciones Públicas–. La autoridad de auditoría se ejecuta desde la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en la parte que corresponde a las actuaciones de la Administra-

ción General del Estado. El mismo esquema se aplica en el FSE, siendo en este caso distintas áreas de la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo e Inmigración –que ahora se denomina de Empleo y Seguridad Social– quien desempeña el papel paralelo al de la Dirección General de Fondos Comunitarios.

Ciertamente, este esquema de funcionamiento es una opción discutida por algunas regiones. Pero la posición del Ministerio de Economía y Hacienda –actualmente de Hacienda y Administraciones Públicas– ha venido siendo históricamente firme en este aspecto. Y la Comisión así lo acepta.

#### 5.4. EJES DE DESARROLLO

El reparto de las ayudas por ejes es la expresión cuantitativa de las prioridades de un país en materia de política de cohesión. En el ámbito de la política regional en general, y en la UE en particular, una discusión clásica viene siendo la que se refiere al papel de las infraestructuras frente a otras alternativas, como la ayuda a la inversión productiva generadora de empleos estables o al apoyo a la I+D+i.

Siempre he sostenido que la disponibilidad de una buena dotación de infraestructuras constituye la base imprescindible para impulsar el desarrollo regional y la cohesión territorial. Cuanto más bajo sea el nivel de desarrollo de un país, mayor es su necesidad de infraestructuras y más alto el rendimiento marginal de las inversiones que se destinen a su mejora y modernización. A renglón seguido hay que añadir que las infraestructuras son condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo nacional y regional.

Este debate se traslada inevitablemente a la distribución de la asignación disponible de los FF.EE. por ejes de desarrollo. La Comisión tiende a limitar y rebajar la previsión de ayudas destinadas a los ejes de infraestructuras en favor de otras alternativas –I+D+i, inversión directamente productiva o medio ambiente–. Por el contrario, los Estados y regiones, sobre todo cuando su nivel de desarrollo es bajo, prefieren reforzar la dedicación a las infraestructuras. Además, estos proyectos, si se salvan determinados problemas, como la disponibilidad de suelo o los dictámenes de impacto ambiental, tienen la ventaja añadida de absorber gran cantidad de ayuda en una sola actuación, con lo que se adelanta la ejecución de los programas operativos.

España es un buen ejemplo del cambio operado en la elección de prioridades desde la reforma de los Fondos Estructurales hasta la fecha. En el marco comunitario de apoyo de la etapa 1989-1993, un 52% de las disponibilidades del objetivo nº 1 se reservaron para infraestructuras de comunicaciones, incluido un 5% para las telecomunicaciones. Si se suma un 12,5% dedicado a infraestructuras del agua y de la energía, separadas de las anteriores por razones puramente cosméticas, se comprende fácilmente cuál fue la posición española en la negociación de ese marco comunitario. En cambio, para la I+D+i se reservó un modestísimo 2%.

El cambio en relación con la situación actual es más que significativo. En el período 2007-2013, en el conjunto de las regiones del objetivo de convergencia y asimiladas (*phasing out* y *phasing in*) el FEDER ha limitado a un 29% la asignación al eje de transporte y energía; por el contrario, los ejes de I+D+i suman un 37%. La modificación de las prioridades es mucho más palmaria en las regiones del objetivo de competitividad y empleo regional, pues casi dos terceras partes de las disponibilidades se dedican a I+D+i, mientras que las redes de transporte y telecomunicaciones no llegan a un 10%.

Esta alteración de porcentajes refleja mejor que cuanta literatura se quiera escribir las nuevas prioridades en que se ha decidido asentar la política de cohesión española. Por si fuera poco, es todo un desafío para la gestión de los FF.EE., pues la existencia de proyectos y la ejecución de las actuaciones en materia de I+D+i es sensiblemente más compleja que en el ámbito de las infraestructuras. Además, la posibilidad de disponer de proyectos en este ámbito es más limitada en las regiones menos desarrolladas que en las avanzadas.

##### 5.5. LA OTRA CARA DE LA MONEDA

No puedo dejar de señalar algunas de las dificultades con que se enfrenta la gestión de la política de cohesión en casi todos los Estados, particularmente en los que reciben más FF.EE. Unas son de carácter tan permanente que casi han llegado a convertirse en una adherencia inseparable de la ejecución de esta política, como una pesadilla. Otras son específicas de este período de programación 2007-2013, por lo que pueden catalogarse como problemas coyunturales. Las cuestiones a las que se hará referencia a continuación no sólo afectan a los beneficiarios de las ayudas sino que, en ocasiones, también dificultan el buen hacer de los funcionarios de la Comisión.

El actual período de programación está tropezando con trabas añadidas específicas de esta etapa. Sea acertado o no, y a medida que pasa el tiempo, es más dudoso que se haya elegido el camino correcto sin atender a flexibilizaciones en cuestiones como la intensidad del ajuste y los plazos para alcanzarlo. No obstante, el hecho es que la reducción del déficit público se ha convertido en el objetivo prioritario absoluto de la UE. Personalmente, no me cabe duda de que la actual obsesión por la austeridad que Alemania ha impuesto al resto de los socios europeos, más aún en los casos de recesión económica o a punto de caer en ella, es un error. Es evidente que implica la adopción de restricciones y recortes presupuestarios. Las exigencias de la disciplina financiera terminarán dificultando, más pronto que tarde, la aportación de la financiación pública nacional que ha de acompañar a la cofinanciación europea. Quedan unos cuantos años –hasta el 2015– para terminar la ejecución de los programas operativos, pero convendría ir pensando en adoptar medidas apropiadas para resolver problemas de difícil solución antes de que se presenten. Una vía sencilla es la revisión al alza de las tasas de cofinanciación de los FF.EE.

En muchos casos, la ejecución de los programas operativos no ha alcanzado el ritmo adecuado, debido a varias causas propias y específicas de esta etapa. Es cierto que el gasto pagado desde el 1 de enero de 2007 es elegible a los efectos de beneficiarse de las ayudas de los FF.EE., pero no es menos cierto que muchos programas operativos no se aprobaron hasta muy avanzado el año 2007, incluso casi al final de este año, lo cual es un factor de incertidumbre. Por otro lado, para facilitar la realización de los programas operativos del período 2000-2006 se prorrogó hasta el 30 de junio de 2008 la elegibilidad de las actuaciones admitidas con cargo a los programas de esa etapa. Todo ello se ha traducido en que se ha dado prioridad al cierre de los programas operativos del período pasado, tardando más de lo debido en atribuir proyectos a los programas actualmente en vigor para alcanzar un ritmo de ejecución aceptable de los programas operativos del período 2007-2013.

Uno de los inconvenientes más relevantes que tienen que superar los administradores y gestores de las ayudas estructurales es la creciente complejidad y burocratización que se ha ido apoderando del funcionamiento de la política de cohesión. Cuando se está preparando una nueva etapa de programación, indefectiblemente surgen desde Bruselas mensajes y promesas de simplificación que, invariablemente, a la hora de la verdad, quedan en buenas palabras. Podría citar como ejemplos la elegibilidad del gasto en general y en particular en el caso de los grandes proyectos, sobre todo cuando tienen lugar cambios en las previsiones iniciales de costes; la competencia de la autoridad de gestión a la hora de adoptar determinadas decisiones como, por ejemplo, para admitir cambios no sustanciales en la programación; o el cumplimiento de las normativas sectoriales. Pero no es cuestión de perderse por esos derroteros. Lo importante es poner remedio de verdad a una serie de complicaciones innecesarias.

Una de las manifestaciones de las dificultades con que se encuentran los gestores consiste en la sobrecarga de controles. Diferentes instancias nacionales y europeas, en el ejercicio legítimo de sus competencias, llevan a cabo controles sin coordinarse entre sí. Valdría la pena hacer el cómputo del tiempo de trabajo que se acumula en atender los requerimientos de los distintos auditores, restando a la gestión un tiempo precioso. Las ayudas de los FF.EE. no son un cheque en blanco. No sólo por exigencias reglamentarias, sino por pura lógica, los beneficiarios han de rendir cuentas de la aplicación de las ayudas. Pero seguramente es posible ejercer las auditorías de manera efectiva y eficaz evitando la sensación de agobio.

## 6. CONCLUSIONES

La Unión Europea ha desempeñado un papel importantísimo en el desarrollo de las regiones y Estados menos desarrollados de la Unión. La Unión que hoy conocemos es una realidad que ha llegado más lejos aún de lo que nunca pudieron soñar sus fundadores y el general Marshall.

Para España ha terminado un ciclo desde su incorporación a la UE, si nos atenemos al cambio en la asignación de recursos recibidos y que va a recibir en adelante. La pertenencia a la UE no puede o no debe estar en función del saldo financiero. Esa es una concepción muy limitada que debería superarse.

Conviene, diría más, es necesario que la política de cohesión europea se mantenga sólida y firme, desembarazándose de complicaciones innecesarias y quitando argumentos a críticas que con frecuencia no carecen de fundamento.

Es evidente, no lo oculto, que soy un firme y decidido partidario de la política de cohesión. También lo soy de todas las políticas de la Unión que contribuyen a profundizar sus cimientos. Salta a la vista que la Unión no atraviesa el mejor momento de su historia, sino uno de los peores. Precisamente por eso, frente a las tendencias latentes y a veces patentes que prefieren el regreso al pasado nacionalista o a los tratados intergubernamentales, hay que impulsar y fortalecer las políticas europeas que pueden contribuir a la superación de las actuales dificultades. Uno de esos instrumentos es la política de cohesión.

Conviene recordar que el establecimiento del mercado interior, que parece que es la preocupación casi exclusiva de algunos dirigentes europeos, es el resultado de un viejo pacto político. Los Estados menos desarrollados se comprometieron en el Acta Única Europea a abrir sus mercados a la competencia de los productos procedentes de los países más avanzados económicamente, a cambio de lo cual, mediante la reforma de los FF.EE., la política de cohesión ayudaría a las regiones y Estados menos desarrollados a adaptarse a las consecuencias de la nueva situación.

No se debe poner en cuestión a estas alturas de la historia europea uno de los fundamentos de su funcionamiento. Los procesos de integración tienen efectos económicos globalmente positivos, pero su distribución territorial es asimétrica. Para compensar el impacto concentrador de la integración, es necesario aplicar políticas de apoyo a las regiones, sectores y grupos sociales más débiles. El fomento de la cohesión tiene dimensiones políticas, éticas y sociales, pero también económicas, hasta el punto de que sin cohesión económica, social y territorial la integración económica puede estar abocada al fracaso. Por eso la Unión no puede dejar de fortalecer la cohesión, como un antídoto de la desintegración.

Quiero recordar unas líneas del autor de *Conversación en la catedral*. Tienen el valor de venir de un excelente escritor, que regresó a la literatura por la puerta grande con *La fiesta del chivo*, no sé si escarmentado o decepcionado después de su paso por la política activa. Es un buen conocedor de la realidad europea, español sin dejar de ser peruano. Dice Vargas Llosa (2005): “*Con todas las lacras que arrastra, Europa es, en el mundo de hoy, el único gran proyecto internacionalista y democrático que se halla en marcha y que, con todas las deficiencias que se le puedan señalar, va avanzando. Lo que comenzó como un mercado común del carbón y el acero en el que participaba un puñado de países, es ahora una mancomunidad de 25 naciones que han comenzado a eliminar las barreras que las separaban y que, además de ir integrando sus mercados, van al mismo tiempo armoni-*

*zando sus instituciones y fijándose políticas comunes bajo el signo de la cultura democrática. Este hermoso proyecto tiene adversarios, desde luego, pero hasta ahora representan una minoría incapaz de frenarlo y menos aún de acabar con él. No sólo para los europeos es importante que la Unión Europea se consolide y progrese. El mundo estará mejor equilibrado si una gran comunidad europea sirve de contrapeso a la única superpotencia que ha quedado en el escenario luego de la desintegración del imperio soviético. Contrapeso significa competencia, diálogo, incluso tensión amistosa, no hostilidad”.*

En la misma línea de optimismo desbordante, no sé si un poco exagerado, se pronuncia Riffkin (2004), que termina así una de sus obras: *“El sueño europeo es un faro en un mundo convulso... Los norteamericanos solíamos decir que vale la pena morir por el sueño americano. El sueño europeo es un sueño por el que vale la pena vivir”*. Obsérvese que del sueño americano habla en pasado y del europeo en presente.

Para no desentonar y terminar, pido licencia para parafrasear a Antonio Machado. Así, donde escribió: *“Caminante, no hay camino, Se hace camino al andar”*, hoy podemos decir, refiriéndonos a la Unión Europea: *“Caminante, ya hay camino. Se ha hecho camino al andar. Caminante, no te pares, paso a paso, no hay final”*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, J. (1995): “Los desequilibrios de la Política Agraria Común: un análisis de las diferencias entre regiones españolas”, *Revista Española de Economía Agraria*, 171, pp. 225-258.
- CASTILLO, J.S. (1998): “La PAC y la convergencia regional en la agricultura española”, *Revista Española de Economía Agraria*, 183, pp. 11-52.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): Un mercado único para el siglo XXI. [COM (2007) 724 final, de 20/11/07]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. [COM (2010) 2020 final, de 03/03/10]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a): Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. «Juntos por un nuevo crecimiento». [COM (2011) 206 final, de 13/04/11]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2011b): Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006. [COM (2011) 615 final, de 06/10/11]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2011c): Un presupuesto para Europa 2020. [COM (2011) 500 final, de 29/06/11]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the

- European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund. Part I y Part II. (Commission Staff Working Document, SWD (2012) 61 final, de 14/03/12). Brussels: European Commission.
- ESPAÑA. CORTES GENERALES. COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA (2012): Comparación del señor comisario europeo de Presupuestos y Programación Financiera (Lewandowski), para informar sobre el marco financiero plurianual 2014-2020. Por acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea. (Número de expediente del Congreso 219/000004 y número de expediente del Senado 713/000018). *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, 7, de 23/02/12. Madrid: Cortes Generales.
- EUROSTAT (2012): *PIB régionaux par habitant en 2009: sept régions-capitales aux dix premières places*. (Comuniqué de presse, STAT/12/38, de 13/03/12). Luxembourg: Eurostat.
- FERNÁNDEZ CASTAÑO, E. *et al.* (1997): *A favor y en contra de la moneda única*. Madrid: Fundación Argentaria/Estudios de Política Exterior.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2010): *Historia de la Unión Europea. España como Estado miembro*. Madrid: Delta.
- GONZÁLEZ, F. (2010): *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*. (Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030).
- KOK, W. (2004): *Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*. (Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Win Kok).
- LANDABURU, E. (1998): “España y la política de cohesión europea”, *Política Exterior*, 12 (65) (septiembre-octubre), pp. 29-34 y 37-40.
- LÁZARO, L. (1998): “España ante el reto de la moneda única”, en D. López Garrido [coord.]: *Doce visiones de una política de progreso*, pp. 177-228. Madrid: Acento.
- LÁZARO, L. (2005): “Cohesión e integración: el modelo europeo”, en C. Molina del Pozo y J.A. Faña Medín [ed.]: *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas*, pp. 187-223. Madrid: Dijusa.
- LÁZARO, L. (2008): “Política regional”, en L. Gámir [dir.], J. Casares y C. Velasco [coord.]: *Política Económica de España*, cap. 18, pp. 431-465. 8ª ed. Madrid: Alianza.
- LÁZARO, L.; CORDERO, G. (1995): “La política de cohesión económica y social de la UE: evaluación desde la perspectiva española”, *Papeles de Economía Española*, 63, pp. 335-357.
- MACDOUGALL, D. (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*. Brussels: Commission of the European Communities.
- MONTI, M. (2010): *Una nueva estrategia para el mercado único. Al servicio de la economía y de la sociedad europea*. (Informe al presidente de la Comisión Europea).
- MYRDAL, G. (1956): *Solidaridad o desintegración*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): *Efficacité, stabilité et équité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté Européenne*. (Informe de un Grupo de Estudio nombrado por la Comisión de las Comunidades Europeas y presidido por T. Padoa-Schioppa). (Existe traducción en Madrid: Alianza, 1987).
- PARLAMENTO EUROPEO (2010): Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2010, sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos (P7\_TA (2010)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 161 E/84, de 31/05/11. Estrasburgo: Parlamento Europeo.
- RIFKIN, J. (2004), *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*. Barcelona: Paidós.
- SAPIR, A. (2003): *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Brussels: European Commission.

- TUGORES QUES, J. (2006): *Competitividad y cohesión social en un mundo global*. Barcelona: Caixa Catalunya.
- VARGAS LLOSA, M. (2005): “Una idea de Europa”, prólogo a G. Steiner: *La idea de Europa*. Madrid: Siruela.
- WERNER, P. (1970): Informe sobre los medios necesarios para alcanzar la Unión Monetaria europea. *Boletín de las Comunidades Europeas*, 19, supl. 11.