



**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES
“ NOTRE EUROPE ”**

Président : Jacques Delors

FUNDACIÓN BANCO BILBAO VIZCAYA

**QUINCE PAÍSES EN EL MISMO BARCO
LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, PIEDRA ANGULAR DE LA
CONSTRUCCIÓN EUROPEA**

Informe de Jean-Louis Arnaud

*Seminario organizado por la Fundación BBV
y la Agrupación de Estudios e Investigación Notre Europe*

Madrid, 27-28 Noivembre 1998

44, Rue Notre-Dame des Victoires
F-75002 Paris
Tel : 01 53 00 94 40
e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr
<http://www.notre-europe.asso.fr/>

Diponible en Frances, Ingles, Aleman y español.

© Notre Europe, Noviembre 1998.

(Solapa de contraportada)

Fundación Banco Bilbao Vizcaya

La Fundación BBV tiene como objetivo fundamental contribuir, mediante el estudio, la reflexión y el debate multidisciplinar, a la resolución de los problemas que afectan a la sociedad, tratando de dar a estas resoluciones una proyección de futuro y una perspectiva internacional, particularmente en el contexto europeo.

Durante sus nueve años de vida, la Fundación ha analizado problemas y desarrollado rigurosos estudios, que en última instancia han servido para iniciar debates sobre cuestiones tan importantes como el estado de bienestar, la nueva cultura del trabajo, la salud y los modelos sanitarios. En el contexto europeo, el proyecto Visiones de Europa ha trabajado durante los últimos cuatro años en un amplio programa de encuentros e investigaciones sobre temas culturales, sociales y económicos alrededor de la próxima Europa.

También se han hecho notables aportaciones al campo del conocimiento de la realidad económica y social, respondiendo así a otro de los objetivos fundamentales asumidos por la Fundación BBV en el momento de su creación. Son ejemplos las investigaciones sobre el stock de capital de la economía española, las monografías sobre la capitalización y crecimiento de cada una de las regiones, y los informes anuales sobre la realidad social, o sobre la cartografía social comparada.

La Fundación BBV también ha convocado en estos años a importantes grupos internacionales para debatir con ellos en pequeños encuentros de dos o tres días temas candentes de actualidad, tales como las identidades culturales y nacionales en un nuevo orden mundial, las posibles alternativas a la sociedad competitiva o la problemática de la sociedad mediática.

Notre Europe

Notre Europe es una agrupación independiente de estudios e investigación sobre Europa, su pasado, sus civilizaciones, su camino hacia la unidad y sus perspectivas futuras.

La asociación comenzó sus actividades en enero de 1997. Se compone de un pequeño equipo de seis investigadores procedentes de diversos países (Francia, Alemania, Bélgica, Italia, Portugal y Reino Unido), presidido por Jacques Delors.

Notre Europe participa en el debate público de dos maneras: publicando estudios bajo su responsabilidad y acudiendo a investigadores e intelectuales externos para contribuir a la reflexión sobre cuestiones europeas. La asociación organiza también encuentros y seminarios en colaboración con otras instituciones.

LISTA DE PARTICIPANTES

Madrid, 27 y 28 de noviembre de 1998

Relación de asistentes al Seminario “La cohesión económica y social, piedra angular de la construcción europea”

George Alogoskoufis	Diputado, Portavoz de Asuntos Europeos del partido "Nueva Democracia" (Grecia)
Miguel Arias Cañete	Eurodiputado, Presidente de la Comisión de Política Regional en el Parlamento Europeo (España)
Fabrizio Barca	Jefe del Departamento de Políticas de desarrollo y de cohesión del Ministerio de Hacienda (Italia)
Patrizio Bianchi	Catedrático de Economía, Universidad de Ferrara (Italia)
Jean Louis Bourlanges	Eurodiputado (Francia)
Aníbal Cavaco Silva	Ex Primer Ministro de Portugal, Catedrático de la Universidad Católica de Lisboa (Portugal)
João Cravinho	Ministro de Ordenación Territorial (Portugal)
Jacques Delors	Presidente de la Agrupación de Estudios e Investigación Notre Europe (Francia)
José Folgado	Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos (España)
Eneko Landaburu	Director General de la DG XVI "Política Regional y Cohesión" en la Comisión Europea (España)
Enrico Letta	Ministro de Asuntos Europeos (Italia)
Andrea Manzella	Eurodiputado (Italia)
Ludgero Marques	Presidente de la Asociación de Industrias de Oporto (Portugal)
Abel Matutes	Ministro de Asuntos Exteriores (España)

Ramón de Miguel	Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea (España)
Pierre Moscovici	Ministro Delegado de Asuntos Europeos (Francia)
Isabel Mota	Fundação Calouste Gulbenkian y Ex Secretaria de Estado de Desarrollo Regional (Portugal)
Marcelino Oreja	Miembro de la Comisión Europea (España)
Nora Owen	Vicepresidenta del partido Fine Gael y Portavoz de Empresa, Comercio y Empleo, Ex Ministra de Justicia (Irlanda)
Yannos Papantoniou	Ministro de Economía (Grecia)
Ruairi Quinn	Líder del Partido Laborista, Ex Ministro de Economía (Irlanda)
Francesco Rutelli	Alcalde de Roma (Italia)
José Angel Sánchez Asiaín	Presidente de la Fundación BBV (España)
Robert Savy	Presidente del Consejo Regional del Limousin (Francia)
Pedro Solbes	Diputado, Ex Ministro de Economía y Hacienda (España)
José Manuel Soria	Alcalde de Las Palmas de Gran Canaria (España)
François Villeroy de Galhau	Director del Gabinete del Ministro de Economía y Hacienda (Francia)

PRÓLOGO

Los días 27 y 28 de noviembre de 1998, nuestra Agrupación de Estudios e Investigación, y la Fundación BBV organizaron en Madrid un seminario de alto nivel sobre la cohesión económica y social.

En un momento en que la Unión Europea se ha comprometido en un difícil debate sobre el futuro de las políticas de cohesión, como lo ha demostrado el reciente Consejo Europeo en Viena, nuestro objetivo consiste en promover una mejor comprensión y dar nuevo sentido al concepto de cohesión en el contexto de los objetivos y valores de la integración europea.

Para ello hemos reunido a una treintena de personalidades –ministros y ex ministros, políticos de rango europeo y nacional, representantes regionales, funcionarios y universitarios– procedentes sobre todo de España, Portugal, Italia y Grecia, pero también de Irlanda y Francia, para reflexionar sobre los orígenes de la cohesión económica y social y valorar su impacto, y considerar el futuro de esta política.

En su intervención, el Excmo. Sr. D. Aníbal Cavaco Silva, ex primer ministro de Portugal, presentó los fundamentos de la cohesión económica y social, el Excmo. Sr. D. Ruairi Quinn, ex ministro de Economía de Irlanda, realizó, a continuación, una valoración optimista de los progresos conseguidos hasta la fecha. El Excmo. Sr. D. Pierre Moscovici, ministro delegado para Asuntos Europeos de Francia, resaltó los retos del futuro. Estas tres ponencias introdujeron un amplio debate y un intercambio fructífero de ideas sobre la Política de Cohesión.

Como demuestra este informe, la cohesión económica y social va mucho más allá del impacto económico y financiero de los fondos estructurales europeos. Al encontrarse la Unión Europea frente al doble reto de la Unión Económica y Monetaria y de la ampliación, la Política de Cohesión Económica y Social intenta ayudar a cada Estado Miembro para que cumpla su papel con el fin último de que cada ciudadano se sienta individualmente comprometido en esta aventura colectiva.

En definitiva, esperamos que a corto plazo nuestro trabajo sea una contribución útil para el debate entre los actores implicados en el contexto de las negociaciones de la Agenda 2000. A más largo plazo, deseamos estimular un debate más profundo sobre el futuro rostro de la Unión: ¿cuáles son nuestros retos comunes y nuestras ambiciones compartidas? En una palabra: ¿para qué luchamos? y ¿por qué queremos vivir juntos?

Jacques Delors

París, diciembre de 1998

ÍNDICE

Introducción

- 1 – Los fundamentos de la cohesión
- 2 - Balance de diez años de cohesión
- 3 - Perspectivas

Conclusión

Anexo 1 - Extractos del Acta Única

Anexo 2 – Documento preliminar del Seminario

Anexo 3 – Intervención del Excmo. Sr. D. Aníbal Cavaco Silva

Anexo 4 – Intervención del Excmo. Sr. D. Ruairi Quinn

Anexo 5 – Intervención del Excmo. Sr. D. Pierre Moscovici

INTRODUCCIÓN

Al elegir la cohesión económica y social como tema del seminario de Madrid, y presentarla como la piedra angular de la construcción europea, la Agrupación Notre Europe y la Fundación Banco Bilbao Vizcaya se han situado deliberadamente en primera línea de la actualidad para intervenir en un debate que afecta tanto a las finalidades y futuro de la Unión, como a las preocupaciones presupuestarias inmediatas de los Estados Miembros.

Esta cuestión divide seriamente a los Quince, como quedó claro en diciembre en la Cumbre de Viena donde se abordaron las proposiciones presupuestarias de la Comisión para los años 2000-2006 y, como telón de fondo, las candidaturas de los países de Europa Central y Oriental. Todos estos países necesitarán ayuda para integrarse en la Unión. Por ello, los organizadores del seminario se propusieron llamar la atención de los europeos con capacidad de decisión sobre los retos y las consecuencias a largo plazo de las decisiones que se tomarán en las próximas semanas.

Desde la apertura de los debates, Jacques Delors y Marcelino Oreja, que presidieron el seminario, hicieron sonar la alarma: el momento es "crítico", dijeron, y transmitieron su experiencia personal como ex presidente de la Comisión y comisario en ejercicio. Para Delors, "es triste ver que, para justificar cierto objetivo presupuestario, tengamos que criticar, más allá de lo razonable, políticas que, analizando las cifras, revelan un auténtico progreso, y no sólo en los países del Sur, sino también en las regiones afectadas de otros países de la Unión".

Un sentimiento de pertenencia

¿Qué encierra la palabra cohesión para suscitar tanta desconfianza y polémica? En primer lugar, programas de ayuda para poner remedio a las diferencias de desarrollo y destinados a: 1) las regiones con retraso, 2) las regiones afectadas por los cambios industriales, y 3) ciertas regiones rurales y ciertas islas.

Pero éste no es mas que un aspecto de la cuestión, dice Delors, recordando que la cohesión económica y social ha adquirido en el Tratado el mismo rango prioritario que el Mercado Único o la Unión Económica y Monetaria. La cohesión, afirma, no es únicamente el producto de un comercio entre países del Sur y países del Norte. Su objetivo consiste también en desarrollar en todos los ciudadanos el sentimiento de pertenencia a esa aventura colectiva que es la construcción europea. Aunque frágil, "existe un vínculo entre cohesión económica y social, ciudadanía y espacio público europeo".

"Lo que pedimos, como militantes europeos, es que se tenga una apreciación justa de las cosas", añade Delors antes de invitar al seminario, "único en su género", -al convocar a veinticinco ex ministros, ministros en ejercicio, parlamentarios, economistas y especialistas del desarrollo para intercambiar sus puntos de vista- a "realizar el balance más objetivo posible" de lo que se ha conseguido hasta el momento para valorar mejor lo que convendría

hacer en el futuro.

Emoción y angustia

Por su parte, Marcelino Oreja habla de "momentos de emoción y angustia" y lamenta que se cuestione de nuevo la esencia misma de la cohesión económica y social, antes de recordar las etapas que han jalonado la historia de la cohesión:

- 1958. Un año después de la firma del Tratado de Roma, que se propuso reforzar las economías de los Estados Miembros y garantizar su desarrollo armonioso -aunque no se refería aún a la cohesión-, se crean el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).
- 1975. Después de la primera ampliación, en la que entraron en la Comunidad el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- 1986. El Acta Única Europea incluye un nuevo título en el Tratado, dedicado a la cohesión económica y social.
- 1988. El Consejo Europeo de Bruselas duplica los recursos de los fondos estructurales para el período 1989-1993.
- 1991. Maastricht inscribe en el Tratado la cohesión económica y social, elevándola a la categoría de los objetivos políticos básicos de la Unión -lo que confirma el Tratado de Amsterdam en octubre de 1997- y se instaura el Fondo de Cohesión para ayudar a los cuatro países menos desarrollados: España, Grecia, Irlanda y Portugal.
- 1992. En la Cumbre de Edimburgo, el Consejo Europeo duplica de nuevo los recursos de la Política de Cohesión que, para el período 1994-1999, se elevan a 175.000 millones de Ecus, es decir, una tercera parte del presupuesto de la Unión.

"La Política de Cohesión debe desempeñar un papel como instrumento de ajuste estructural", asegura Oreja, quien añade que los diez países candidatos de Europa Central y Oriental, con sus 100 millones de habitantes, tienen una renta media per cápita que no supera el 30% de la media de los Quince, y que sus necesidades de capital son enormes. En su opinión, las proposiciones de presupuesto presentadas por la Comisión concilian los condicionantes presupuestarios de los Estados Miembros, la continuación de las ayudas estructurales en la Europa de los Quince y la integración progresiva de los futuros Estados Miembros. En valor absoluto, la cifra propuesta de 275.000 millones de Ecus supone un aumento del 15% con respecto al período 94-99 pero, en valor constante, respeta el techo anteriormente fijado del 0,46% del PIB de la Unión.

Además, explica Oreja, la Comisión propone "llevar a cabo una mayor concentración y una mayor descentralización". Con esta finalidad, explica, se reducirían de siete a tres el número de objetivos prioritarios: 1) la ayuda a las regiones menos desarrolladas, 2) la reconversión económica y social de las zonas industriales, urbanas, rurales o pesqueras que se enfrentan a importantes problemas estructurales, y 3) la mejora de los sistemas de educación, formación y empleo.

Además, la Comisión propone reducir los casos de iniciativa comunitaria a la cooperación transfronteriza entre las regiones o las naciones, el desarrollo rural y la lucha contra la exclusión. Propone también la existencia de una única autoridad de gestión por

programa y que dicha autoridad sea nombrada por el Estado Miembro implicado.

El fondo de la cuestión

Se suscitó entonces un verdadero debate en el que los asistentes respondieron ampliamente a las expectativas de los organizadores. Se les pedía que midieran el impacto de los fondos estructurales y de cohesión, no sólo en la economía de los países y de las regiones que los reciben, sino también en la salud política, económica y social de toda la Comunidad. De los análisis presentados en Madrid y del intercambio de puntos de vista se desprenden una serie de constataciones e ideas dominantes que aclaran los retos a que deben hacer frente los debates sobre la cohesión:

- el vínculo entre la Política de Cohesión, el mercado único y el lanzamiento del euro,
- los efectos contradictorios de las transferencias de fondos en las opiniones públicas, el sentimiento de pertenencia a Europa y el cansancio,
- la articulación entre la concesión de los fondos y la reforma necesaria de las políticas nacionales: las transferencias europeas sirven a los países receptores como estímulo para ayudarse entre sí, para modificar las estructuras y cambiar las mentalidades,
- el sentimiento de que diez o doce años de práctica de la cohesión son suficientes para juzgar sus méritos, pero insuficientes para que los progresos y los éxitos sean irreversibles,
- la convicción de que el balance contrastado de la cohesión –en todos sus aspectos, positivos o negativos– permitirá preparar mejor la ampliación de la Unión a los países del Este.

Con la exposición introductoria del ex primer ministro de Portugal, Aníbal Cavaco Silva, el análisis de los fundamentos de la cohesión protagonizó la primera parte del seminario. La segunda se dedicó al balance de diez años de cohesión y a las opiniones de Ruairi Quinn, ex ministro de Economía de la República de Irlanda, para finalizar con un debate sobre el lugar que debería ocupar la cohesión en la Europa del año 2000, con la presentación realizada por Pierre Moscovici, actual ministro delegado de Asuntos Europeos del Gobierno francés.

1. LOS FUNDAMENTOS DE LA COHESIÓN

El primer objetivo de la cohesión económica y social es reducir las desigualdades de desarrollo entre las regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Se trata de una dimensión redistributiva que se dirige de las regiones más ricas a las más pobres. Pero, constata de entrada Aníbal Cavaco Silva, la Política de Cohesión significa también velar por la correcta asignación de los recursos en todo el territorio de la Comunidad. Es cierto, afirma, que no se trata de una redistribución destinada a los individuos -competencia exclusiva de los gobiernos nacionales-, pero esta redistribución repercute en la situación de las personas puesto que, en algunas ocasiones, pretende mejorar el bienestar de ciertos grupos sociales, como en el caso del sector agrícola, o el del desempleo de larga duración.

Reforzar el progreso hacia la unión

En esta cuestión debe intervenir el principio de subsidiariedad: la competencia está compartida y el papel de las políticas nacionales es tan importante como el de la Comunidad, resalta Cavaco Silva, que sitúa a mediados de los años setenta el comienzo de una política regional comunitaria. "Con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional los gobiernos vieron en él un elemento indispensable para reforzar el proceso de unión", dice antes de señalar que "la cohesión económica y social se ha asociado al lanzamiento de las dos nuevas fases de la integración europea, la culminación del mercado interior (Acta Única) y la realización de la Unión Económica y Monetaria (Tratado de Maastricht)".

Al analizar los porqués de la cohesión, Cavaco Silva distingue tres: conseguir que avance la justicia social, reducir los retrasos estructurales y evitar las tensiones políticas y sociales.

1. La justicia social. La existencia de disparidades importantes en el desarrollo de las regiones -y en particular de las regiones muy pobres- se considera injusta y socialmente inaceptable. "Los valores igualitarios o humanitarios en que se inspira la preocupación de los individuos por la equidad distributiva no quedan confinados dentro de las fronteras nacionales, sino que se extienden a todo el espacio de la Comunidad Europea, e incluso más allá", afirma Cavaco Silva. "El grado de solidaridad entre los individuos depende de la proximidad geográfica y la redistribución interpersonal sigue siendo la mejor solución en términos de equidad", asegura, señalando que la redistribución interregional puede considerarse como un second best.

Insiste en la importancia de las desigualdades entre los niveles de desarrollo regional. "El de Hamburgo es cuatro veces y media superior al de la región más pobre y la renta per cápita media de las diez regiones más pobres no supera el 30% de la renta per cápita media de las diez más ricas". Afirma además que "posiblemente en la última década han disminuido las disparidades entre los países, pero no ocurre lo mismo con las disparidades de desarrollo entre las regiones". Defiende la idea de una dimensión comunitaria de la equidad.

"Aunque la solidaridad tiende a reducirse con la distancia -y esto es algo que debemos aceptar- hemos de decir que la solidaridad a nivel europeo es una base fundamental para construir la nueva Europa", dice, viendo en esta equidad a escala europea una cultura de unidad y la señal de que los ciudadanos europeos tienen el sentimiento de pertenecer a una misma familia.

2. Los retrasos estructurales. La propia idea de igualdad de oportunidades impone que trabajemos para reducirlos -estima Cavaco Silva- sobre todo si constatamos que las regiones pobres se benefician menos que las ricas de las ventajas del Mercado Único. Esto se debe a los atrasos en varios ámbitos: infraestructuras, tecnología punta, cualificación de los trabajadores, capacidad de gestión empresarial, presencia y calidad de la administración pública y de los servicios públicos. Todo ello determina el menor nivel de productividad de las regiones desfavorecidas, reduciendo su atractivo para los inversores. "La mayoría de los expertos -añade- considera que estas disparidades tenderán a aumentar si no hay una política activa para corregirlas".

3. La tensiones políticas y sociales. Con la libre circulación de personas, los residentes en las zonas con una renta más baja tienden a desplazarse hacia las zonas más prósperas. Corresponde por tanto a las políticas de cohesión actuar ante la aparición de problemas de vivienda, tráfico, criminalidad en las zonas urbanas de las regiones más ricas. Cavaco Silva estima que las desigualdades regionales amenazan, más directamente que las desigualdades personales, la cohesión política necesaria para la integración europea y se pregunta si la profundización de la Unión y su ampliación reforzarán o debilitarán en los ciudadanos el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad.

En su opinión, la realidad es contradictoria: "El avance hacia una mayor integración política tiende a reforzar el sentimiento de ciudadanía común, a la vez que la solidaridad entre los europeos y la dimensión comunitaria de la equidad. Pero en los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario, los costes financieros de la profundización de la integración y de la ampliación pueden dar lugar a reacciones en sentido contrario y perjudicar el sentimiento de ciudadanía común".

El ex primer ministro de Portugal no duda que la ampliación hacia el Este, al incluir en la Comunidad regiones muy pobres, hará aún más inaceptables las desigualdades sociales. Desde su punto de vista, la cohesión económica y social es todavía más necesaria. "Es más esencial que nunca", afirma antes de rendir homenaje a Jacques Delors por haber comprendido antes que muchos por qué es imprescindible una Política de Cohesión, y la necesidad de insistir sobre el aspecto racional de esta política, al contrario de la Política Agrícola Común "cuya racionalidad -dice- no ve el economista que soy".

El establecimiento de la moneda única -prosigue Cavaco Silva- justifica una mayor atención a los atrasos estructurales que sufren ciertas regiones para atenuar el handicap que penaliza a las empresas que se plantean instalarse allí. Es cierto -observa- que los países más pobres, afectados a menudo por la inestabilidad monetaria, se beneficiarán más que los ricos, al menos relativamente, de la credibilidad monetaria general, pero también es verdad que, con la pérdida de la libertad de modificar su tipo de cambio, los menos favorecidos sufrirán más

la desaparición de un instrumento de ajuste que los más ricos no necesitaban de la misma manera.

La prueba del Este

Cuando se produzca la primera ampliación hacia el Este, aunque la situación no sea peor que la de los países de la cohesión, las empresas polacas, checas y húngaras tendrán enormes dificultades para afrontar la presión competitiva del mercado interior. Esto justifica al menos la profundización de la Política de Cohesión, estima Cavaco Silva, que considera que se pueden superar con bastante rapidez los handicaps cuando se trata de infraestructuras, pero que los retrasos en capital humano sólo se recuperan a largo plazo.

"La ampliación animará a los ciudadanos de los nuevos Estados Miembros a emigrar hacia los países más ricos, con todas sus consecuencias", dice antes de advertir que "las desigualdades importantes de desarrollo producen insatisfacción en algunos Estados Miembros, fragmentan la sociedad europea, perjudican la cohesión política de la Unión y dificultan el consenso necesario tanto para la profundización en la integración, como para la ampliación.

¿Cuál es, por tanto, el grado de cohesión social deseable en la Comunidad?, se pregunta el ex primer ministro de Portugal. Será el resultado del particular proceso político que preside la decisión comunitaria y en el que interactúan electores, gobiernos nacionales, instituciones de la Unión y funcionarios. La preocupación por la equidad, por reducir las desventajas estructurales, el temor a tensiones políticas y sociales influirán en esta elección, pero también en el propio proceso de decisión comunitaria, en la situación económica y política de algunos Estados Miembros, en la popularidad de Europa entre los ciudadanos o en la eficacia de las acciones de cohesión ya emprendidas. Lo decisivo será la presión de una demanda política destinada a reducir las disparidades, concluye Cavaco Silva, que duda abiertamente de la posibilidad de reforzar o ampliar la Unión con cohesión, sin tocar el tope del 1,27% del PIB que limita el presupuesto comunitario.

En su conjunto, estas opiniones sobre la justicia social, los atrasos estructurales y la preocupación por evitar las tensiones políticas y sociales en el seno de la Unión coinciden en gran medida con las de los asistentes al seminario, si bien es cierto que españoles, portugueses, griegos e irlandeses -representantes de los cuatro países de la cohesión- están en mayoría. Así lo pondrán de manifiesto los participantes en el debate que siguió, resaltando diversos aspectos de la Política de Cohesión que les afectan particularmente, ya sea por su experiencia o por los imperativos nacionales que defienden. Hemos clasificado estas intervenciones en cinco epígrafes:

1. las razones económicas, con la entrada en vigor de la moneda única y la convergencia de las economías que conlleva,
2. las razones políticas para defender la cohesión,
3. las causas del cambio de ambiente que pone de nuevo en tela de juicio los fundamentos de esta política,
4. los límites que encuentra, en la práctica comunitaria, la aplicación de la cohesión,
5. el poder vinculante de los compromisos tomados por los países miembros bajo el signo de

la cohesión.

1. Razones económicas

¿Cuál es el objetivo básico de la Unión Monetaria sino una tasa más alta de crecimiento con una verdadera convergencia de las economías?, se pregunta el ministro de Economía de Grecia, Yannis Papantoniou. Señala que las regiones de Europa están representadas por gobiernos nacionales, los cuales utilizarán su poder en el seno de la Unión para protestar si su país -o una de sus regiones- quedara rezagado, lo que crearía tensiones en el funcionamiento de la Unión Monetaria. Si la región afectada es importante, podrían surgir auténticos riesgos de desequilibrio presupuestario y de déficit, así como la amenaza de migraciones desestabilizadoras para el equilibrio económico y social de la Unión.

"La convergencia real implica que el crecimiento en las regiones pobres sea más rápido que la media del crecimiento europeo," observa Papantoniou. Continúa afirmando que este resultado sólo se puede conseguir con la ayuda de fondos públicos externos, lo que coincide con la filosofía misma de los fondos estructurales y de cohesión. "¿Portugal, España, Grecia u otros países europeos más pobres pueden esperar un crecimiento más rápido que Alemania, Francia o Inglaterra siguiendo únicamente las prescripciones monetarias adecuadas sobre los equilibrios fiscales y los tipos de interés?"

Evidentemente no, responde volviendo a los argumentos de Cavaco Silva sobre los handicaps de las regiones pobres, que suponen otros tantos obstáculos a la inversión, y destacando que, para las grandes sociedades, el bajo coste de la mano de obra ya no compensa los inconvenientes de estas regiones a la hora de tomar decisiones estratégicas.

Ahora bien, la experiencia griega enseña -añade Papantoniou- que la financiación externa sólo es eficaz bajo dos condiciones: si el país practica una política macroeconómica apropiada y si dispone de los mecanismos de planificación adecuados para aplicar los fondos estructurales y garantizar un control de calidad. "Grecia necesitó tiempo para conseguirlo y la verdadera convergencia sólo empezó cuando pudimos cumplir estas condiciones", dice, especificando que el crecimiento, que, en estos últimos años ha alcanzado un 3,5% y está acelerándose, es por primera vez más rápido que el de los países más ricos del Norte de Europa.

Sobre esta convergencia impuesta por la Unión Monetaria, y que Papantoniou analizó como miembro del gobierno griego, su compatriota George Alogoskoufis hablará como economista. Lo que justifica a sus ojos que se provoque la convergencia mediante intervenciones estructurales es precisamente la impotencia de las fuerzas del mercado para conseguirla. Esta impotencia se debe, a su juicio, a cinco razones:

- Los diferentes niveles de infraestructuras administrativas y económicas, así como las diferencias geográficas, características de los países de la Comunidad, son el producto de la historia y de toda una serie de factores sobre los que no influye el mercado. Por este motivo se recurre a políticas activas.
- Las grandes empresas, que pueden realizar economías de escala, tienen ventaja con respecto a las más pequeñas, siendo conveniente ayudar a éstas mediante una intervención en los costes.

- La educación y la formación son los mejores motores del crecimiento, pero el mercado es incapaz de situarlas en el nivel adecuado; se impone, por tanto, la intervención y una armonización entre los países europeos.
- La necesidad de promover la flexibilidad laboral en los países de la cohesión.
- Finalmente, en el caso concreto de Grecia, la necesidad de superar su handicap geográfico para reducir la distancia que la separa de los demás países de la Comunidad, mejorando sus transportes y sus comunicaciones.

Estática y dinámica

Para Fabrizio Barca, responsable de la política de desarrollo en el Ministerio de Economía de Italia, cuando se habla de equidad hay que distinguir entre:

- la equidad estática, que depende de las tareas clásicas satisfechas por el Estado de Bienestar, al redistribuir ayudas o subsidios para calmar las tensiones sociales
- y la equidad dinámica, que pretende promover la igualdad de oportunidades, permitir que las personas puedan mejorar sus capacidades y modificar, a más largo plazo, las condiciones de la producción, como paso previo al reparto de las riquezas.

Para Barca, todo lo que depende de la equidad estática y del bienestar debe ser competencia de los estados, sobreentendiéndose desde luego la conveniencia de coordinar los esfuerzos nacionales para reformar los sistemas de Seguridad Social. Por el contrario, los programas que pretenden satisfacer las exigencias de la equidad dinámica tienen vocación de ser financiados por los fondos estructurales. Con este espíritu, Barca defiende un enfoque maximalista con la condición, claro está, de que los fondos sirvan para fines de equidad dinámica y no sólo estática.

En cuanto a la asignación de recursos, Barca pone de relieve una posible contradicción entre equidad y eficacia. Es lo que ocurre cuando se utilizan los fondos como transferencia para resolver una situación social difícil e inducir momentáneamente empleo. Tal y como lo hemos visto en el Mezzogiorno italiano, con la utilización de los fondos en el sector de la construcción, que han acentuado las disparidades de desarrollo.

Sucede lo mismo cuando se utilizan los fondos, esta vez de manera más racional, para fomentar la emergencia de nuevas regiones -por lo general en el Sur- dotándolas de una capacidad de competencia por la que otras regiones o países -normalmente más al Norte- pueden sentirse amenazados, al menos momentáneamente, ya que a más largo plazo y a escala europea, todos terminarán ganando.

Al abordar los problemas coyunturales que pueden azotar a una región, Barca recuerda que los americanos los superan gracias a la movilidad de la mano de obra, pero también gracias a la movilidad de los capitales y a la diversificación que consiguen los inversores, sin olvidar las transferencias de fondos de origen federal. En Europa -observa- existe el riesgo, todavía pequeño dada la escasa movilidad, de que los capitales y los trabajadores cualificados caigan en la tentación de abandonar las zonas periféricas si los salarios y las rentas de la inversión se fijan por debajo de los de las regiones desarrolladas. Si esta hipótesis fuera

cierta, habría que cambiar urgentemente la tendencia, invirtiendo en las regiones amenazadas por esta situación con el fin de dotarlas, en plazos razonables, de elementos de rentabilidad suficiente para los capitales y de garantías salariales comparables a las de las regiones más favorecidas. Esta es, al menos para Barca, la dirección que debe adoptar la filosofía de la cohesión y la utilización de los fondos estructurales.

2. Razones políticas

Para completar la exposición de Cavaco Silva, Eneko Landaburu, Director en la Comisión de la DG XVI, encargada de la política regional, defiende tres argumentos de carácter político:

- "Sin Política de Cohesión fuerte y con muchos medios, bloqueamos todo el proceso de integración europea. Ni el mercado interior ni la Unión Económica son irreversibles". Recuerda cómo, en su época, la Comisión Delors había avisado "del coste de la no Europa" e invita a calcular lo que supondría "el coste de la no cohesión", que él mismo prevé catastrófico para todos, comenzando por los países más ricos.
- La política que se lleva a cabo desde hace diez años está coronada de éxitos, así lo demuestran las estadísticas del Eurostat que se publicarán próximamente. En las diez regiones más pobres, las cifras indican que, entre 1988 y 1998, el PIB per cápita aumentó en 5 puntos, pasando del 44% al 49% de la media del PIB de la Comunidad. Si consideramos 25 regiones más, pasamos del 52% al 58%, es decir, 6 puntos de convergencia real.
- Sostenida por un esfuerzo de comunicación y de información, la Política de Cohesión es uno de los mejores instrumentos que teníamos a nuestra disposición para desarrollar el sentimiento de pertenencia a Europa, afirma Landaburu, añadiendo que nuestros Jefes de Estado y de Gobierno deberían utilizarlo cuando hablan de ciudadanía, y cuando desean mejorar la comprensión que tienen los ciudadanos de Europa.

Un buen cálculo económico

¿Existe una dimensión institucional de la cohesión que pudiera ser la dimensión enmascarada, junto a los aspectos económicos y sociales?, se pregunta el eurodiputado italiano Andrea Manzella. Es lo que cree leer entre líneas de las palabras de Cavaco Silva. ¿Debemos por tanto hablar de déficit institucional y seguir a los autores que preconizan que la propia naturaleza de la Unión cambió desde el momento en que se introdujo un objetivo político?

" Si hablamos de solidaridad, de equidad, de bienestar", dice Manzella, lo debemos hacer con mucha prudencia porque considera que "el verdadero fundamento de la cohesión es un buen cálculo económico, entendido en el sentido de que las ventajas netas que obtiene la Comunidad deben ser mayores que los sacrificios realizados por los contribuyentes".

Si la finalidad política existe, "consiste en responsabilizarse políticamente de la estabilidad del Mercado Único. Estabilidad entre estados, entre estados y regiones y entre las propias regiones", advierte antes de enumerar algunos de los efectos observados:

- Al pasar a un nivel superior, la política regional se ha visto desnacionalizada.
- Se ha estimulado el diálogo con los organismos públicos o privados a nivel regional o local.

- Ha comenzado a surgir un sentimiento de ciudadanía europea y de comunidad de destino.

Ex Secretaria de Estado de Desarrollo Regional del Gobierno de Portugal, Isabel Mota participó en la negociación de los dos Paquetes Delors. Para alguien como ella, que ha visto desde dentro cómo su país ha conseguido integrarse en la Comunidad a medida que pasaban los años, la Política de Cohesión es el pilar de la construcción europea. "Con una nueva ampliación ante nosotros -dice- lo que más necesitamos es una visión política global y lo que está en juego es nuestra capacidad de proyectarnos al exterior". Un motivo más para lamentar el carácter "economicista y reductor" del actual debate sobre la cohesión. "Hablamos de dinero y abandonamos un discurso político más elevado. Esto produce entre la gente un sentimiento de inseguridad y hace retroceder la construcción europea".

3. El cambio de ambiente

¿Por qué han cambiado las cosas? ¿Por qué lo que parecía evidente hace unos años ha dejado de serlo? ¿Qué ha sucedido?, se pregunta Pedro Solbes, diputado socialista español y ex ministro de Economía. Cita la crisis económica del 93, los problemas de la reunificación alemana con las transferencias adicionales hacia los Länder del Este, la disciplina monetaria y presupuestaria impuesta por la Unión Monetaria, y el Pacto de Estabilidad como los argumentos utilizados para decir que no había recursos.

"Tenemos un problema de déficit. Debemos reducir las transferencias. La ampliación suscita temores... Todo esto es cierto", reconoce, pero lo que más le llama la atención es el cambio de mentalidad: la filosofía que preconiza que lo que es bueno para cualquier país de la Unión lo es también para los demás y lo que es malo para uno lo es también para los demás ya no es aceptada en todas partes, y cada uno piensa más exclusivamente en términos nacionales.

De ahí el éxito del argumento llamado del "justo retorno". Las reticencias no son de ahora, observa de nuevo Solbes recordando los debates sobre el paso a la tercera fase de la Unión Monetaria y las reservas de los países contribuyentes netos ante la idea de posibles transferencias en caso de que la moneda única plantee problemas muy graves en uno de los Estados Miembros. "En aquel momento, introducir un mecanismo de transferencias adicionales sin definición de para qué se iba a utilizar seguramente habría hecho imposible el proceso", recuerda.

"La tendencia dominante no es hacia más cohesión, sino hacia más armonización en algunos elementos que, paradójicamente, son los únicos márgenes de maniobra que podrían utilizar los países más pobres para conseguir una cierta convergencia real", constata Solbes, que cita la armonización fiscal o social entre estos elementos.

El cansancio de los ricos

¿Por qué se cuestiona la cohesión?, se interroga también Jean-Louis Bourlanges, un conservador liberal, diputado francés al Parlamento Europeo. "No seamos como el coro de una ópera que apoya la cohesión cantando lo mismo en todos los tonos, sino preguntémonos

por qué, a pesar de unos fines tan importantes, esta política es objeto de protestas socarronas o agresivas". Ve para ello tres motivos:

- Al tratarse de una política de intervención pública, la cohesión ha sufrido el descrédito en el que ha caído esta forma de actuación en un momento que se valoraba una forma de liberalismo bastante estrecha. "Al aplicar las políticas de cohesión -dice Bourlanges- no trazamos la frontera exacta entre el ámbito de la libre iniciativa y el que compete a los poderes públicos. La cohesión aparece así como un impuesto pagado por los otros, el mejor de los impuestos para los que reciben, y el peor para los que pagan".
- El presupuesto comunitario, básicamente concebido para satisfacer las necesidades de la Política Agrícola y de la Política de Cohesión, plantea un problema estructural de legitimidad del gasto comunitario, en particular para las grandes masas opulentas y urbanizadas de la Europa del Norte.
- Las intervenciones proceden de dos sistemas totalmente diferentes, uno pasa por las autoridades descentralizadas, las regiones, animado muy directamente por la Comisión -lo que supone que ésta tiene simultáneamente las competencias y los medios de una administración federal. El otro, basado en una idea macroeconómica, se distribuye a través del canal de los Estados Miembros -lo que reduce la cohesión a una empresa de compensación financiera y deslegitima la intervención de la Comisión. Es, por tanto, para Bourlanges, un problema de coherencia de la acción institucional.

La ex ministra de Justicia de Irlanda, Nora Owen, tampoco es insensible al sentimiento de cansancio de los ricos y propone que "en lugar de crear una conciencia europea, procuremos no alimentar la división de las conciencias en Europa".

"Si queremos la integración de más países, debemos definir cómo compartir el pastel de forma adecuada -dice-, de lo contrario tendremos una Europa no ya de dos plantas, como la que tenemos ahora, sino de tres o de cuatro, con Irlanda en la segunda, Grecia en un nivel menor y abajo del todo los países de Europa del Este".

La ayuda de los fondos es probablemente esencial, como lo fueron las semillas de crecimiento aportadas por los Paquetes Delors. Pero Nora Owen insiste en la capacidad de los países receptores para hacerlas fructificar mediante unas políticas nacionales adecuadas. Desde su punto de vista, su país es el mejor ejemplo. "Irlanda pudo sacar el mejor beneficio de las transferencias de fondos europeos debido a su madurez política. Sabíamos orientar correctamente los fondos porque, al menos 30 años antes de nuestro ingreso en la Comunidad, comenzamos a educar y a formar a nuestra población más joven".

4 . Los límites de la cohesión

El eurodiputado español Miguel Arias Cañete, que preside la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo, lamentará los límites de la cohesión, planteando las dos preguntas siguientes:

- ¿Existen en la Unión Europea verdaderos mecanismos de corrección de desequilibrios regionales?
- ¿Existe una voluntad política de corregirlos?

"Cuando analizamos la política interna de los Estados Miembros -afirma Arias Cañete- todos tienen mecanismos de solidaridad, y tienen sistemas fiscales progresivos, tienen un gasto público con una masa crítica suficiente, tienen mecanismos importantes de ayudas estatales... Dentro de los Estados están unánimemente admitidos y funcionan mejor o peor". Sin embargo, en opinión del eurodiputado español, mientras que los Estados disponen de enormes mecanismos para corregir los desequilibrios, la Unión sólo dispone de dos medios: los fondos estructurales y la aplicación de criterios de cohesión en todas las políticas comunitarias.

"Los fondos estructurales han cumplido su misión, pero las políticas comunitarias nunca han sido formuladas desde criterios de cohesión. Es más, podemos anticipar que muchas de ellas son antiohivas", señala, antes de observar que el entramado institucional de la Unión no permite emprender con eficacia, a escala comunitaria, acciones de ordenación territorial. "La Comisión puede tener una visión global del proyecto europeo -dice- pero cuando se ve desde los estados, esta visión se atomiza y muchas veces no se comparte". Y concluye con el siguiente interrogante: "¿Hay voluntad política de conseguir un equilibrio armónico de la Unión Europea porque se considera que es eficaz para conseguir en condiciones óptimas una integración política en un futuro? O, por el contrario, ¿estamos en una suma de los egoísmos nacionales?"

5. Los compromisos vinculantes

¿Es la cohesión económica y social la contrapartida de un pacto por tiempo indefinido, firmado por los países menos desarrollados cuando negociaron su adhesión a la Comunidad, al aceptar abrir su mercado interno a los productos industriales y a los servicios de sus socios? Llegamos aquí al núcleo del debate sobre la cohesión, bajo sus dos aspectos: el teórico y el político. Delors hizo alusión a ello en su introducción y, de una u otra forma, la cuestión será planteada en todas las etapas del debate: fundamento, balance y perspectivas. El elemento más político será desarrollado, en una intervención voluntariamente sin matices, por el secretario de Estado de Asuntos Europeos español, Ramón de Miguel: "España no ha regalado al Mercado Común un mercado de 40 millones de consumidores por nada -declara. Lo ha puesto a disposición de Europa a cambio de algo, y para nosotros una parte absolutamente fundamental del pacto era recibir la cohesión económica y social".

No duda en llamar a Francia y a Alemania, "el núcleo duro" y en comparar su expediente con el de España, afirmando que "sus mercados son menos transparentes que el español, han transpuesto menos directivas del mercado interior que el español y tienen una sociedad menos abierta y menos liberal que la sociedad industrial española".

"España ha ido más lejos en el mercado interior que el núcleo duro de la Unión", prosigue y afirma que "el extraordinario esfuerzo de convergencia nominal" que han realizado España y Portugal, para plegarse a la disciplina de la Unión Económica y Monetaria, les ha obligado a renunciar a ir más deprisa en la convergencia real. Y, como recompensa a su virtud, "van a perder el Fondo de Cohesión o va a disminuirse el esfuerzo de cohesión económica y social", se indigna, añadiendo que la aplicación estricta de los criterios de

Maastricht supone un freno al crecimiento más rápido.

La contrapartida del pacto

"Pensar que la Unión Económica y Monetaria se puede hacer únicamente con convergencia nominal es no saber cuál es su fundamento", afirma Ramón de Miguel. En opinión del secretario de Estado español, "los países de la cohesión no la reciben como una limosna". Es una contrapartida esencial al pacto, que no se puede eliminar; si se eliminara, habría que eliminar también otros elementos básicos del Mercado Común o de la Unión Económica y Monetaria.

"Se habla mucho -dice de nuevo- del coste de las políticas comunitarias, pero ¿hemos pensado en su coste si no las tuviéramos?". Este es un argumento que encontraremos en varias intervenciones. Añade que lo que los Estados invierten en la Unión Europea "tiene extraordinario rédito en prosperidad y crecimiento económico, pero también en prestigio político, con un modelo que suscita la envidia del mundo".

Finalmente, se refiere al famoso 1,27% del PIB que sirve de techo del presupuesto comunitario. Recuerda que, desde la caída del Muro de Berlín, la mayoría de los países ricos de la Unión han ahorrado una media del 1% de su presupuesto en gastos de defensa, y les reprocha que no sean capaces de aumentar en un 0,02% la aportación de su presupuesto nacional destinada al "gran proyecto de solidaridad" de la futura Europa. Aplicar completamente la Política de Cohesión Económica y Social a los países que se van a adherir a la Unión, no costaría más del 0,03% del PIB de todos los países miembros, estima Ramón de Miguel.

Con este mismo espíritu, pero con unos términos más matizados, el ministro de Ordenación Territorial de Portugal, Joao Cravinho, declara que "la Agenda 2000 no es un problema, lo es, sin embargo, la Agenda 2005". Considera que "no podemos construir una Unión Europea sobre una base tan precaria. La cohesión económica y social se debilita y se degrada. Esto quiere decir que el proyecto de Unión Económica y Monetaria también se degrada. La Agenda 2000 no presenta un proyecto europeo. El objetivo ya no existe y hemos olvidado que la cohesión dependía de la política."

Beneficios y costes

En el capítulo de los cambios radicales que determinan nuestro futuro, Cravinho incluye la mundialización y "las nuevas fronteras tecnológicas" que -dice- van a reestructurar las actividades económicas. "Mundialización y tecnología significan beneficios crecientes que pueden arruinar la cohesión económica y social de las regiones y de los países más desfavorecidos, que sufrirán mucho en la próxima década, mientras que los actores principales de la globalización sacarán fuertes beneficios".

"En un país como Portugal hemos progresado mucho, reconoce Cravinho, pero no

hemos resuelto el problema de nuestra baja productividad". Para él, la cohesión es el único remedio y, si no se refuerza, no habrá ampliación posible. "La Unión Monetaria producirá muchos beneficios, pero tendrá también un coste que se deberá pagar", advierte.

En una intervención fuera del seminario propiamente dicho, durante un almuerzo con los participantes, el ministro de Asuntos Exteriores de España, Abel Matutes, hizo sonar la misma campana: "España, como Portugal e Irlanda -Grecia también- han realizado considerables esfuerzos de austeridad para situarse en el primer nivel de Europa. No se les puede decir: puesto que lo habéis conseguido, ya no necesitáis el Fondo de Cohesión. Sino todo lo contrario, lo necesitan aún más, porque con estos esfuerzos han tenido que privarse de inversiones. Para ellos -y mientras que estos países no alcancen el 90% de la renta media de la Unión- la cohesión es un derecho".

En una intervención posterior, François Villeroy de Galhau, que dirige en París el Gabinete del ministro de Hacienda aunque en Madrid habla a título personal, observa que identificamos demasiado el objetivo de cohesión con los instrumentos (los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión). Considera que, al centrarnos en los instrumentos, perdemos de vista el objetivo. "A medida que han ido subiendo con fuerza los fondos -algo que es bueno- ¿no hemos perdido algo de contenido de la política común?", se pregunta antes de añadir: "Hemos evolucionado así poco a poco hacia unos derechos adquiridos en beneficio de ciertas regiones o de ciertos países".

En su opinión, el valor añadido por la gestión comunitaria de estos derechos se ha debilitado y la libertad de gestión nacional y regional de estos fondos es cada vez más fuerte. "Esto respeta el principio de subsidiariedad, pero transforma también esta política en un simple mecanismo de redistribución, creando así tensiones con algunos países del Norte".

El precio del avión a Limoges

Robert Savy, presidente del Consejo Regional del Limousin, constata también que "los objetivos han ido cediendo, poco a poco, su sitio a lo que, en el Tratado, no era más que un medio para alcanzarlos". Para él, lo esencial -y esta misión está inscrita en el Tratado- "es el progreso económico y social, un nivel alto de protección social, es decir, la cohesión económica y social". El Mercado Interno, la Política de la Competencia, la Moneda Única no son más que instrumentos para alcanzar estos objetivos.

"¿Cómo conciliar competitividad y cohesión? Es un problema permanente y fundamental", afirma, lamentando que la Política de la Competencia sacrifique la segunda en lugar de la primera: "En Francia habrá cada vez más aviones para ir de París a Niza y el viaje costará menos, mientras que para ir a Lorient, a Limoges o a cualquier otra ciudad del Macizo Central, habrá cada vez menos aviones y el viaje será más caro".

2. BALANCE DE DIEZ AÑOS DE COHESIÓN

Para el irlandés Ruairi Quinn, los resultados de los diez primeros años de Mercado Único enseñan que, sin cohesión, el mercado no puede funcionar. Con su estilo afable y en un tono tan narrativo como conciliador, el ex ministro de Economía echa agua al molino español. Pero también modera las conclusiones.

"No es razonable criticar la Política de Cohesión sin situarla en su contexto histórico, observando todo el cuadro. Para construir el Mercado Único, ha habido una transacción política, con una compensación para liberar los sectores protegidos. De lo contrario, no habríamos ratificado el Acta Única".

Quinn pondrá el ejemplo de Irlanda, citará algunos casos de barreras no arancelarias actualmente olvidadas que protegían en particular el cemento nacional o las tabletas de chocolate y los alimentos para perros producidos en Irlanda. Recuerda cómo tenían sus compatriotas que, sin elemento de cohesión, "el mercado libre tocara a muerto las campanas de las economías periféricas y débiles."

Pero la cohesión ha funcionado bien, argumenta, constatando que, en los cuatro países de la cohesión, en un período de doce años (1985-1997), la renta per cápita, que se acercaba al 66% de la renta media de la Comunidad en términos de PIB por habitante, pasó al 76%. En el caso de Irlanda, la subida fue aún más significativa (el 89% de la media europea), hasta el punto -dice- de sospechar que las cifras sobrestiman la realidad. Y todo esto, por un gasto relativamente modesto, con un presupuesto comunitario limitado al 1,27% del PIB comunitario, de lo cual aproximadamente el 50% sirve para financiar la Política Agrícola. En Irlanda -añade Quinn- la mejora de las infraestructuras ha sido considerable, se han reducido así los handicaps geográficos que algunos consideraban insuperables. "Pero no sería justo atribuir todo el éxito reciente de la economía irlandesa únicamente a la financiación estructural y a la cohesión. Otros factores han intervenido: nuestro perfil demográfico, nuestro régimen fiscal de las sociedades y nuestra tradición anglófona han contribuido a la hora de hacernos atractivos para los inversores extranjeros. Es la inversión extranjera la que ha servido de motor al crecimiento. Finalmente nuestro sistema de "partenariado" social nos ha ayudado mucho".

Valiosas transferencias

"Sería, sin embargo, un error limitarse a un ejercicio puramente contable". Quinn explica cómo, en todos los países beneficiarios, la Política de Cohesión ha sido el canal para la transferencia de valores culturales que han modificado el comportamiento de las personas en ámbitos tan variados como la cultura, la política, lo social y la economía.

- La cultura; véase el fútbol donde futbolistas franceses se han integrado en equipos británicos, pero también los cantantes de ópera o los intercambios de estudiantes del programa Erasmus.

- La economía, donde vemos cómo las fuerzas del mercado se apropian de las posibilidades ofrecidas, racionalizando sus actividades. De este modo, Irlanda se ha convertido en el mayor centro mundial de telemarketing, la industria alimentaria se ha desplazado hacia España y Portugal y los fabricantes de motores abandonan los países de la Comunidad para instalarse en la República Checa o en Hungría.
- Finalmente, en la administración, donde, por iniciativa de Bruselas, se han creado nuevas estructuras, por ejemplo en países que ignoraban la programación plurianual, poniéndose a trabajar con presupuestos a 3 y 5 años. "Podríamos hablar de cohesión intelectual -dice Quinn- cuando vemos cómo Bruselas transfiere las mejores prácticas administrativas de la mayoría de los Estados Miembros hacia los otros cuyas prácticas eran diferentes".

A diferencia de los representantes españoles, Quinn reconoce, no obstante, que se ha desarrollado una forma de dependencia entre los que reciben fondos estructurales y que esta financiación nunca fue prevista para ser permanente. Concluye afirmando que "objetivamente, la experiencia vivida sólo puede calificarse de positiva. No se ha producido una petición seria de reconstrucción de las fronteras nacionales ni de las barreras arancelarias. Sin estos diez años de cohesión social, no habríamos tenido la voluntad política de construir la Unión Económica y Monetaria, ni la fuerza para cumplir los criterios de Maastricht".

Valor añadido comunitario

A las observaciones de Quinn sobre el valor de las transferencias intelectuales y culturales, Eneko Landaburu añade las siguientes observaciones sobre el método comunitario y sobre el valor añadido que aporta a las políticas nacionales:

- La programación plurianual "fue una innovación tremenda", afirma. Pone el ejemplo de España "donde no había política regional ninguna digna de ese nombre, y por la presión de la Comisión se han visto obligados a entrar en una gestión no de proyectos sino de programas, lo que ha supuesto un salto cualitativo muy importante". Sucede lo mismo en Italia, donde las autoridades han puesto en funcionamiento "una política nacional y regional totalmente calcada del modelo europeo". En Francia, el gobierno ha aceptado modificar la duración de su programación para adaptarla a la que proponía Bruselas.
- El "partenariado", que involucra a las autoridades locales y a los representantes sindicales y empresariales en el proceso de decisión que determina cómo y en qué ha de utilizarse el dinero. Pero "es muy difícil convencer a los Estados de que la mejor manera de utilizar el dinero público es implicando a los más interesados por las decisiones, ya sean autoridades locales o regionales o también fuerzas vivas de la economía", observa Landaburu. Ruairi Quinn señalará a este respecto que los representantes de los parlamentos nacionales están excluidos del proceso de "partenariado" y de este tipo de consulta, lo que le parece lamentable y desea que se aporte una solución a este "déficit democrático".
- La innovación, alentada por la Comisión dando a conocer las mejores prácticas, para que la experiencia de Berlín pueda servir, por ejemplo, a Oporto y la de Lisboa a Helsinki.

Lo que preocupa a Landaburu es la tendencia a cierta renacionalización de esta política europea, que se traduce en la presión de numerosos Estados "que quieren un cheque y

nada más”, invocan la subsidiariedad y niegan toda idea de valor añadido europeo. "Esto es inaceptable -dice- pues si consiguen lo que desean, Bruselas perderá todo control sobre el destino de este dinero".

Respondiendo a una pregunta de Delors sobre cuáles son los Estados Miembros más empeñados en centralizar esta gestión de los fondos, Landaburu contesta, en primer lugar, que "paradójicamente, cuanto más federal es un Estado, más quiere limitar las atribuciones de la Comisión". Así ocurre, al menos, con los alemanes, el Estado Federal por excelencia de la Unión. "Quieren un cheque y punto". Señala que el gobierno francés, siempre cauteloso "tiene la intención de seguir dominando lo que ocurre en las regiones y no desea que le molesten las personas de Bruselas cuando éstas abogan por la innovación o aplican criterios europeos de elegibilidad de las zonas". El gobierno español, por su parte, tampoco ve con buenos ojos, que Bruselas intervenga con fuerza. Incluso el gobierno portugués -prosigue Landaburu, poniendo a Cravinho por testigo- tiene tendencia a decir que la Comisión no debe meterse en demasiadas cosas.

Déjennos actuar

Lo que propone la Comisión es un diálogo más profundo con los estados y las regiones sobre los objetivos, las prioridades y la estrategia de utilización de los fondos. "Entonces, ¿qué nos dicen los Estados Miembros? -añade Landaburu-. En lo que se refiere a los objetivos: déjennos actuar, conocemos mejor que ustedes las necesidades del país. En cuanto a la descentralización: de acuerdo, pero ¡sin evaluación, ni control, ni sanciones!". Concluye afirmando que "hoy, por lo tanto, el peligro es doble. Con las propuestas francesas, alemanas y demás, corremos el riesgo de no disponer del dinero suficiente para mantener una convergencia real y, además, nos imponen métodos que arruinan la experiencia positiva que hemos elaborado desde hace doce años".

Villero de Galhau destaca, por su parte, que las políticas regionales se han alejado del status de política común "porque nos hemos distanciado de la política de elecciones por proyecto, que busca los mejores proyectos para la Unión. Nos hemos acercado, más bien, a la lógica del cheque por región o por país. Desde este punto de vista, el Fondo de Cohesión, a pesar de sus virtudes, ha tenido un efecto bastante perverso".

En el capítulo de los beneficios adicionales de las políticas estructurales, Yannis Papantoniou insiste sobre lo que aportan a la modernización de los países y de las regiones menos desarrollados: "El impacto económico no es sólo cuantitativo y mensurable en términos de rentas que aumentan. Su impacto cualitativo es aún más importante". Cita la gestión presupuestaria y financiera o el control de calidad, y afirma que Grecia ha encontrado en ellos un beneficio cualitativo indirecto en todos los niveles de la administración y en todo su aparato de desarrollo. Si esta forma de presión se debilitara junto a las propias transferencias, teme que el ritmo de la modernización se reduciría.

"Toma el dinero y corre"

Por su parte, Jean-Louis Bourlanges se detiene en los problemas de administración de

la cohesión, analizando las contradicciones entre la gestión de los fondos estructurales -que moviliza a un nivel descentralizado a los actores políticos, económicos y sociales con una intervención fuerte de la Comisión- y la de los Fondos de Cohesión, que forma parte de la técnica del cheque y recuerda -dice- la práctica de Toma el dinero y corre tan querida por Woody Allen.

En su opinión, la descentralización no es una respuesta adecuada al problema, a menos que la Comisión se conceda los medios para actuar, yendo, si fuera necesario, contra corriente de todo lo que se dice en la actualidad y dotándose del personal necesario. Él mismo no lo censuraría, puesto que considera "irrisorio" el número de funcionarios europeos: ¡11.000 -sin incluir el personal lingüístico y la plantilla empleada para la investigación- para administrar una Comunidad de casi 400 millones de habitantes!

Bourlanges invita también a la realización de una programación y de un análisis sobre las necesidades de los Estados que sea más rigurosa y no recurra sistemáticamente al principio de adicionalidad que obliga a que cada cual ponga también dinero sobre la mesa a cambio de lo que recibe. "Ahora bien, es necesario disponer de unos medios mínimos para ponerlos encima de la mesa".

Difusores de racionalidad

En un país como Portugal, los fondos estructurales han servido para difundir principios de racionalidad económica que no figuraban en ningún lugar de su cultura nacional entre numerosas personas con capacidad de decisión que ignoraban su existencia. Desde el punto de vista de Joao Cravinho, éste no es su único mérito. "Gracias a los fondos que han servido de mecanismo para difundir la racionalidad, el mensaje de que era necesario un cambio de mentalidad se ha transmitido, a los pequeños empresarios, a los consejos municipales, a los alcaldes de los pueblos pequeños, a todo un mundo que no se debe subestimar, dado el lugar que ocupan todas estas personas en la modernización de la sociedad".

Considera que la subsidiariedad debe cumplir una función en la política regional, pero se niega a invocarla para ejecutar sin control las políticas comunes. Es partidario de la fórmula "denme el cheque y repartiré el dinero como yo lo entiendo". Señala que la cuestión de la renacionalización no se plantea en Portugal, pero se adhiere a las observaciones de los que se quejan de que las políticas nacionales no siempre se toman en cuenta a la hora de elaborar en Bruselas la estrategia y los programas regionales, pues "la prosperidad regional depende en gran parte de la política nacional".

Cravinho se muestra partidario de que cada uno cumpla su función y no cree que la Comunidad deba ejercer un poder administrativo que no sea el suyo. Sin embargo, lo que falta en Bruselas es liderazgo político y constata lamentándolo la existencia de este vacío. "Para cubrir este vacío vamos hacia la renacionalización, única solución para protegernos de esta ausencia", afirma, para concluir en que "la política regional debe tener en cuenta la subsidiariedad y combinar el poder del gobierno nacional y el de la Comisión, siguiendo

unos criterios aún por determinar".

Falta de visión

En un tono más teórico, pero con una nota mallarmiana, Patrizio Bianchi, catedrático de Economía de la Universidad italiana de Ferrara, lamenta "la falta de visión" de los europeos. "Sólo se habla de metodología y de técnicas de distribución del dinero, pero ¿qué economía, qué sociedad estamos construyendo en Europa, en particular en las zonas más desfavorecidas?". Recuerda el largo debate que llevó a la Comisión Delors al Libro Blanco de 1993, así como los principios que guiaban las decisiones estratégicas, con sus orientaciones: educación, medio ambiente, nuevas tecnologías, energía o comunicaciones.

"¿En qué política pensamos para el futuro? ¿Dónde están las inversiones en nuevas empresas, en nuevas actividades?". Lamenta que se hable de fondos estructurales o del Fondo de Cohesión sin insertarlos en una visión a largo plazo. "¿Cuál es la visión de la Comisión para el período posterior a la implantación del euro? Tenemos una Comisión que habla mucho de política monetaria, pero no suficientemente de lo demás".

Para responder a esta filípica, Marcelino Oreja, único comisario en ejercicio presente en el seminario de Madrid, observará que la Comisión no ha huido de sus responsabilidades a la hora de cumplir con sus tareas. "Ha tenido que poner en marcha todo el proceso de Unión Económica y Monetaria. Ha tenido que poner en marcha todo el proceso de la ampliación", recuerda. Añade que también ha sido necesario preparar las perspectivas financieras, afrontar la Política de Empleo, establecer un plan de acción que garantice la seguridad de los ciudadanos, con todos los problemas relativos a los asuntos internos y a los asuntos judiciales, haciendo un desglose entre el tercer y el primer pilar del Tratado. Finalmente, se ha tenido que ocupar de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, cuidando la inserción de programas en las regiones o en los Estados que iban a beneficiarse. "Yo no sé si esto es visión o no", dice Oreja, añadiendo que "lo que sí hemos tenido es alguna cosa que hacer a lo largo de estos cuatro años".

Bianchi reconoce gustosamente que la Comisión ha realizado un trabajo "increíble". Pero no por ello renuncia a sus argumentos: "En un momento tan crucial, el problema consiste en saber qué sectores podrían crear riqueza en el futuro". Y sugiere que se ponga en funcionamiento un nuevo Libro Blanco "para mañana, para el próximo milenio", considerando que todavía estamos a tiempo de hacerlo.

Al sur del Sur

José Manuel Soria, alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, tiene el privilegio de ser el que vive más al sur de todos los asistentes y de transmitir al seminario la experiencia de una zona insular situada en la frontera del Magreb y del África subsahariana.

En Canarias, las infraestructuras han mejorado, así como la periferia urbana de los municipios. "Tenemos mejores carreteras, la tecnología se ha desarrollado y el capital humano ha mejorado. Gracias a la cohesión económica y social, hemos conseguido disminuir los atrasos estructurales y acercarnos a la media europea", reconoce Soria que, sin embargo, denuncia que hay muchas cosas que no funcionan.

El trabajo es una de las más importantes. "A pesar de los esfuerzos por mejorar la formación y subir el nivel de cualificación de las personas, las tasas de desempleo se sitúan siempre en un nivel alto", dice Soria, resistiéndose a hablar de Cohesión Social en Europa mientras no haya trabajo para todos los europeos.

3. LAS PERSPECTIVAS

Pierre Moscovici, ministro delegado de Asuntos Europeos de Francia, introdujo el debate sobre las perspectivas de cara al horizonte 2000. Comenzó su intervención afirmando que la Política de Cohesión, directamente unida a la Unión Económica y Monetaria, ha sido "uno de los éxitos más claros de la Unión durante la última década".

Moscovici recuerda que, en junio de 1997, Francia sometió su entrada definitiva en el euro a la calificación de Italia, España y Portugal. Censura los prejuicios de los ambientes de negocios del Norte de Europa que, entonces, apreciaban a estos países porque pasaban allí sus vacaciones, pero los consideraban poco fiables para compartir una moneda común. No admitirles, si respetaban los famosos criterios de Maastricht, habría sido "en lo político discutible y en lo económico absurdo, pues las ventajas que esperamos de la unificación monetaria son directamente proporcionales a la dimensión del espacio económico que respalde al euro".

Considerando que las políticas comunes deben concurrir más directamente de lo que hacen para profundizar la cohesión, Moscovici invita a:

- incluir en ellas la política de las grandes obras propuesta en Essen por Delors,
- poner de nuevo el Fondo Social Europeo al servicio de la convergencia de las Políticas de Empleo,
- orientar la reforma de la Política Agrícola Común hacia la defensa del modelo agrícola europeo,
- definir el lugar que la Unión quiere conceder a los servicios públicos cuya legitimidad - observa- ha sido reconocida por el Tratado de Amsterdam.

Una lógica de derechos adquiridos

Al enumerar "los nuevos retos" a los que se enfrenta la cohesión, Moscovici previene de la necesidad de aceptar las adaptaciones indispensables.

"Los países de la cohesión se sitúan con bastante claridad en una lógica de derechos adquiridos que llevaría a razonar por acumulación sucesiva de los mecanismos de redistribución comunitaria, sin modificar los actuales equilibrios geográficos". Señala que esta lógica podría entrar en colisión con la realidad económica.

La solidaridad comunitaria ha funcionado a pleno rendimiento, observa, aludiendo a los 14.000 kilómetros de carreteras de la red principal construidas o reacondicionadas en España, a la instalación de sistemas de depuración de aguas en las ciudades griegas, a las ayudas concedidas a los jóvenes irlandeses para prolongar sus estudios más allá de la escolaridad obligatoria. Toma nota de las observaciones de los países que se definen como "contribuyentes netos" y constata "la problemática de la puesta en tela de juicio absoluta de los fondos de cohesión que ya está planteada".

Sensible a los argumentos de los partidarios de una convergencia real que insisten en las desigualdades persistentes de prosperidad, Moscovici pretende "matizar" el punto de vista de los más reticentes. Defiende "un enfoque flexible, que excluya a la vez todo fenómeno de renta o de abono, así como todo efecto guillotina". Desea que se vuelva "a un contenido distributivo más fuerte" de la política regional y que la reforma de los fondos estructurales "ponga fin a la deriva que ha provocado que una parte creciente de la población comunitaria - casi un 50% en estos momentos- esté cubierta por estos fondos".

En opinión de Moscovici, "la política de los fondos estructurales debe centrarse de nuevo en su vocación original, consistente en reducir las disparidades de riqueza que sufren las regiones con claro atraso de desarrollo, así como las regiones afectadas por un problema obvio de reconversión industrial o de desertización rural, como resultado de la polarización geográfica del mercado único. Además, deben ser los Estados Miembros los responsables de asegurar un desarrollo equilibrado de su territorio nacional, mediante una política autónoma de ordenación territorial, la única en condiciones de tratar de cerca las realidades locales".

Una Europa que cambia de naturaleza

Finalmente, al abordar el reto que representa la ampliación hacia el Este para la Política de Cohesión, Moscovici explica que Europa, al pasar a 30, cambiará de naturaleza. "Estamos construyendo otra Europa, que supone también otra política de cohesión de cara al horizonte 2003, 2004 ó 2005". Observa que, en cualquier caso, será después del próximo paquete presupuestario, pero que esto llegará pronto y merece una reflexión desde ahora. "Procuramos que la adhesión de las economías de Europa Central y Oriental no suponga, para ellos, un conflicto y, para nosotros, la destrucción de políticas comunes".

Moscovici destaca que "las necesidades son considerables y, sin embargo, los recursos financieros estarán sometidos a la disciplina presupuestaria que nos impone el Pacto de Estabilidad y de crecimiento que hemos aceptado. Tendremos por tanto que hacerlo mejor con la misma cantidad de dinero. No será fácil. Y como la cohesión no se limita al Fondo de Cohesión -concluye Moscovici- tendremos que salir de un prisma exclusivamente presupuestario, reorientando todas las políticas comunitarias en un sentido favorable a la cohesión económica".

A propósito de los derechos adquiridos a los que Moscovici acaba de referirse, Pedro Solbes propone distinguir entre las situaciones que generan derechos adquiridos (las regiones con una renta per cápita inferior al 75% del PIB medio comunitario, que les hace elegibles para los fondos estructurales o la de los países con una renta inferior al 90%, que les abre el fondo de cohesión) y las que dejan cierto margen de apreciación. De este modo, cuando se supera el 75% o el 90%, se sale de los criterios de elegibilidad, aunque pueda beneficiarse de un período de transición para adaptarse a la nueva situación.

Lo que preocupa fundamentalmente a Solbes es saber si el techo presupuestario del 1,27% del PIB deja a la Unión la capacidad financiera suficiente para hacer frente a las

necesidades futuras, incluidas las de la ampliación. ¿Qué ocurrirá -se pregunta- si el crecimiento económico fuera inferior al elegido para el escenario presupuestario o si los ahorros que se pretenden realizar con la Política Agrícola no están a la altura de los cálculos? Recuerda que, según el año elegido como base del cálculo, el 1,27% teórico puede ir disminuyendo hasta situarse en el 1,06%.

El parlamentario español considera que los países de la cohesión pagan su cuota de ampliación y se pregunta qué modelo de cohesión se elegirá para aplicarlo a los nuevos integrantes. "Algunos dirán que el modelo actual es excesivamente generoso para una Comunidad ampliada, hay otros que pueden decir que no es suficiente para países cuya renta es muy inferior a la de los beneficiarios del sistema actual de cohesión", concluye Solbes.

Hundirse en la no cohesión

Miguel Arias Cañete estima, por su parte, que no se puede hablar de derechos adquiridos para rechazar el acceso a los fondos de los países de la cohesión. "Hay que hablar -dice- de obligaciones establecidas en el Tratado de la Unión para reducir las disparidades regionales con la misma intensidad que la obligación de profundizar en el mercado interior o en la moneda única". Apoya su argumentación con el análisis de los diferenciales de crecimiento impuestos por la Comisión a los países de la cohesión para reducir las disparidades persistentes. Para ganar 20 puntos, la diferencia de crecimiento con los países más desarrollados debe ser del 1,75% durante 20 años, lo cual no es fácil -apunta- con un horizonte de globalización e integración de las economías".

Además, añade Arias Cañete, volviendo a uno de sus argumentos favoritos, "ni hay masa crítica suficiente en los fondos estructurales, ni todas las políticas comunitarias están impregnadas de criterios de cohesión, sino muchas veces de criterios anticohesivos". Salvo en el caso de Francia -acusa- los proyectos de cofinanciación de la Política Agrícola inciden sobre todos los países de la cohesión y para ellos esta cofinanciación, en términos relativos, será más fuerte.

"Estamos, por tanto, introduciendo elementos anticohesivos en el reequilibrio presupuestario propuesto por algunos Estados Miembros", dice, señalando su escepticismo sobre el futuro de la cohesión. Escepticismo que justifica con otros ejemplos: la política del medio ambiente, la de las redes transeuropeas cuyos criterios integran más fácilmente las zonas con mayor intensidad de tráfico europeo, pero rechazan las zonas periféricas porque no son rentables. ¿Qué ocurrirá -añade- con la ampliación, cuando haya que concebir elementos de cohesión que permitan a los países cuyo PIB no supera muchas veces el 25% del de los países ricos, integrarse pacíficamente en el mercado interior!

Cuando pensamos en Grecia, no podemos imaginar que el ministro de Economía se plantee serenamente la interrupción de la estrategia de cohesión. Él mucho menos, pues Grecia depende totalmente de los fondos europeos para sus inversiones públicas, dice Papantoniou. El ministro griego afirma que la presión sobre el presupuesto sería "intolerable" si hubiera que contener el déficit público y soportar a la vez una reducción de los fondos estructurales. Teme que con la Unión Monetaria aumenten las disparidades y que el capital se

centre en las zonas más competitivas. Para invertir, si fuera necesario, la tendencia, el único esquema que ve es el ya citado por Barca, una transferencia de fondos externos que retendrían y fijarían el capital en las zonas amenazadas.

Los irlandeses se muestran más serenos. El éxito obliga. Ruairi Quinn reconoce que Irlanda tiene suficientes recursos para financiar una parte de sus necesidades, pero informa de un déficit de infraestructuras que sigue siendo "importante". Como a Panpantoniou -y a algunos más- le inquietan sobre todo los efectos de la moneda única. Afirma que "es un viaje a la cara oculta de la luna".

Quinn se preocupa también por la conclusión de las negociaciones presupuestarias sobre la Agenda 2000. ¿Acabarán en marzo, según las intenciones señaladas por la próxima presidencia alemana? Pregunta a Moscovici, quien le responderá: "Es indispensable, y sería peligroso actuar de otra manera. No terminar bajo la presidencia alemana significaría aplazar la decisión a finales del 99, con una Comisión al final de su recorrido y un nuevo Parlamento. Sería molesto para la Unión en un contexto en el que también necesita reformar sus instituciones y aplicar el Tratado de Amsterdam".

Un tabú provisional con una vida difícil

Por parte del gobierno italiano se considera absolutamente necesario reiniciar una estrategia de la cohesión, precisamente en el momento de lanzar el euro. Así lo declara el ministro de Asuntos Europeos, Enrico Letta, que hace además cuatro observaciones:

- En relación con el vínculo entre cohesión y ampliación, señala que a los países con una frontera común con un país candidato a la adhesión -es el caso de Italia con Eslovenia- les preocupa una posible deslocalización de sus empresas. "Es un problema serio".
- Siguiendo con la ampliación, invita a profundizar en el contexto institucional. Lamenta el retraso adquirido "dejando en los cajones -dice- todo lo que se había dicho sobre la anterior ampliación y que se impone aún más para la próxima".
- Entre los cambios contemplados en la política de los fondos estructurales, propone que no se olviden cambios temáticos en la asignación de los recursos y que se busquen los sectores donde la inversión es más necesaria, por ejemplo el desarrollo tecnológico.
- A título personal, cree indispensable poner sobre la mesa, dejando de considerarla tabú, la cuestión del techo del 1,27% y de los recursos de la futura Unión.

Sobre este último punto, Moscovici responde que, para el período 2000-2006, se puede mantener el techo. "Todos sabemos hoy que la ampliación, sin retrasarla, se inscribe en una perspectiva algo más larga de lo que se pensaba y que el Paquete Santer es, en lo esencial, aunque no para todos, un paquete de quince. Esto no quiere decir que sea una cifra intangible para la eternidad, ni tampoco que no debamos pensar en lo que será la Europa de 20, 25 ó 30".

Los portugueses, por su parte, están muy atentos a las incidencias de la moneda única. "Es importante que la Unión Monetaria sea un éxito para todos los países y que todos perciban los

efectos positivos", resalta Cavaco Silva. Afirma que unos efectos negativos en un socio - disminución del empleo o del crecimiento- provocarían comentarios contrarios a la moneda única por parte de los políticos y de los actores económicos o sociales, y se difundiría entonces un ambiente de inestabilidad entre los Once.

El ex primer ministro no comparte la opinión de los economistas americanos que pronostican un desastre para algunos países del Euroland. Cree, por el contrario, que el éxito es posible para todos, pero considera que "todo dependerá de las políticas de acompañamiento". Y aquí, vuelve a señalar la necesidad de la cohesión: ¿Cómo llevar a cabo el Pacto de Estabilidad y mantener un nivel alto de inversiones públicas? Recuerda que en Portugal la tasa de inversión del 4,2% del PIB es claramente superior a la de la media comunitaria, inferior al 3% del PIB. De ahí, su convicción: "Al principio, será indispensable mantener la cohesión económica y social paralelamente a la Unión Monetaria, sobre todo en las etapas iniciales".

La fuerza del vínculo monetario

Para Cavaco Silva, la Unión Monetaria incita a cierta forma de optimismo "pues por primera vez los ciudadanos tendrán la misma moneda, lo que es un vínculo sumamente fuerte. Desde Finlandia a Portugal, desde Madrid a Roma, todos compartirán un mismo interés: que esta moneda mantenga su poder adquisitivo. Esto nos obligará a coordinar mucho nuestras políticas y aumentará en todos el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad".

Reconoce que estamos todavía bajo la influencia de las restricciones presupuestarias y que, en algunos países, los líderes políticos se han acostumbrado a defender los intereses de sus contribuyentes para ganar mejor su voto, pidiendo ruidosamente "que se les devuelva su dinero". Hay que resistirse a esta marea y "seguir hacia adelante y actuar de modo que el producto que se propone a la gente sea políticamente aceptable".

Pide, sobre todo, que no se presente la cohesión como una asistencia social, cuando los sistemas del bienestar están en crisis en todas partes. "Hay que unir crecimiento y redistribución, explicar que todos ganamos, que es un objetivo que interesa a todos los países, y no sólo a los del Sur, puesto que los otros se benefician también ampliamente de la cohesión".

En este sentido, Cravinho se declara preocupado por los fenómenos de opinión pública en los países de la Unión donde los políticos conceden cada vez mayor importancia a las reacciones negativas. ¿Está la opinión pública correctamente informada?, se pregunta. "Hoy estamos valorando los beneficios y el coste de nuestras políticas en términos estrictamente presupuestarios, los periódicos sólo hablan a la gente de sus impuestos". Cravinho lo lamenta, hace un llamamiento a un cambio radical en la presentación de estas cuestiones. Le gustaría que el público comprendiera que la Unión Monetaria, la ampliación, el Mercado Interior son beneficiosos, pero conllevan también costes que se deben tratar poniendo por delante un concepto dinámico de la equidad y preguntándose qué es lo

equitativo para las generaciones futuras.

Portugal sufrirá la ampliación, todos los estudios lo reflejan, pero para Cravinho no es un motivo para oponerse. "Estamos a favor, debido a nuestra historia. Vemos en ello un objetivo político sumamente importante para Europa y estamos dispuestos a pagar el precio económico". Anuncian que el gobierno de Portugal podría proponer al Consejo de Ministros de la Unión la creación de un fondo especial. Los países cotizarían sobre la base de su población. Se calcularía el coste de la ampliación per cápita y los portugueses -afirma- están dispuestos a pagar lo mismo que los alemanes o los británicos.

La batalla del 0,46%

A propósito de los recursos financieros y de los cambios que deben hacerse en el contenido de la política regional, Eneko Landaburu hace dos observaciones:

- Defiende el techo elegido por la Comisión para los fondos de la política estructural, relativo al presupuesto de 1999 y a la tasa del 0,46% del PIB comunitario. Desea sinceramente que se discuta esta propuesta y no la más reductora presentada por los holandeses y los alemanes,
- Puesto que debemos concentrar, procuremos -dice- convertirnos en un instrumento de convergencia real de cara al futuro, lo que supone que se definan unas prioridades políticas claras.

Landaburu está de acuerdo en reconocer que la Comisión no es una administración con vocación de gestión directa. "Es -dice- una administración de animación, y por eso tiene que contar con una descentralización muy fuerte, pero esto implica, como contrapartida, métodos de evaluación serios y sanciones contra todos los que no hacen los esfuerzos administrativos y políticos para respetar el destino de los fondos estructurales".

Landaburu muestra su preocupación por el hecho de que cada uno vuelva a sus viejas costumbres, consistentes en gestionar un instrumento en función de políticas sectoriales, olvidando que se deben integrar los programas. Cada ministro quiere su fondo o sus recursos para las necesidades particulares de su administración, alejándose así de una visión territorial en la que deben concurrir todos los instrumentos europeos, nacionales, regionales y demás. Por otro lado, se adhiere a las observaciones de Arias Cañete y lamenta la poca participación de las otras políticas en la cohesión económica y social.

Finalmente, como respuesta a una pregunta de Delors, Landaburu confirma que la única forma de consolidar el presupuesto de la cohesión y de mantener los recursos estructurales en el 0,46% del PIB es tomando como base el presupuesto de 1999, que incluiría entonces, con el saldo del paquete Delors 2, el importe de las sumas aún no comprometidas. "Pero -dice- si se tiene en cuenta la media de gastos entre 1994 y 1999, como proponen Alemania y los Países Bajos, no estaremos en disposición de mantener nuestro esfuerzo para las transferencias financieras hacia los países del Sur, ni de hacer un gesto en favor de la ampliación".

Ante la propuesta de la Comisión, Moscovici reconoce "el gran mérito de plantear el problema globalmente, puesto que no se trata de resolver tal o cual problema de desequilibrio planteado por uno u otro Estado -el saldo neto alemán u holandés- sino de plantear todo abiertamente, considerando que nada es tabú". No por ello oculta que el gobierno francés considera la proposición sobre los fondos estructurales demasiado generosa porque "estos fondos ya se doblaron en el paquete Delors 2, no se utilizaron todos los recursos, y es necesario limitar las zonas cubiertas por los fondos, así como concentrar los objetivos".

La deriva sectorial

Después de la intervención de Landaburu, Robert Savy se preocupa también de la deriva hacia una especialización por sector. Incluso la Comisión -observa- no escapa a la enfermedad. "Habría que ser muy exigente con el procedimiento de utilización de los fondos estructurales, imponer como preámbulo a los Estados y regiones una reflexión prospectiva sobre las prioridades estratégicas e imponer también un enfoque integrado del desarrollo, si bien hoy vemos que todos los mecanismos de gobierno de los territorios se oponen a este enfoque integrado. Por este motivo, en los próximos programas para el Limousin, solicitaré a las autoridades de mi país que la región se encargue de la gestión del programa comunitario porque es menos prisionera de este enfoque sectorial que otras estructuras administrativas". En realidad, para Savy, la idea misma de cohesión está retrocediendo. "Me llaman la atención los comportamientos de Cataluña, de Lombardía, de Flandes, o de algunas regiones fuertes que ven en la subsidiariedad un pretexto cómodo para gestionarse ellas mismas con sus importantes recursos".

¿Están los países de la cohesión en condiciones de mantener el impulso hacia la convergencia real con financiaciones europeas limitadas? Alogoskoufis considera que no. "Claramente no -insiste-, en ese caso estos países dejarán de crecer tan rápidamente como lo hicieron y su success story no será igual. En cuanto a Grecia, que no ha tenido success story sus problemas serán mucho más graves".

Respecto a los fondos necesarios para la ampliación, Alogoskoufis plantea una pregunta: ¿Quién se beneficiará de esta ampliación? ¿Serán primero los países de la cohesión o la Comunidad en su conjunto? Si esta última hipótesis es correcta -dice- no hay motivo alguno para que la Comunidad se descargue del peso de los países de la cohesión, que sólo representan el 17% de la población de la Unión, y que no financie con su presupuesto general la ampliación, aumentando si es necesario sus recursos. De lo contrario afirma que habría que autorizar a los países de la cohesión para que soliciten más créditos y que financien ellos mismos sus inversiones, liberándoles de las obligaciones del Pacto de Estabilidad.

Las ciudades olvidadas

El alcalde de Roma, Francesco Rutelli, fue el portavoz de las ciudades olvidadas. "Si es necesario concentrar los recursos y cambiar las prioridades por qué no hablamos de política urbana", se pregunta, proponiendo "la dimensión urbana" como una herramienta básica de la cohesión en una Europa donde casi el 80% de la población vive en las ciudades.

"Las ciudades son una de las fuerzas de Europa, a la que sirvieron de cuna. ¿Por qué viene la gente de todo el mundo a nuestras ciudades si no es para conocerlas y visitarlas?", dice Rutelli, que ve en las ciudades los lugares de todas nuestras contradicciones - inmigración, exclusión, pobreza-, pero también los motores insustituibles del desarrollo. Lamenta que Europa no haya hecho todavía una prioridad de esta dimensión, y que el Comité de Regiones, que frecuentó durante cuatro años para después renunciar a él, sea tan sólo una "combinación de las burocracias de las regiones y de las de los partidos políticos".

Rutelli estima que una política de cohesión basada en el desarrollo urbano tendría unos resultados más rápidos que las políticas fragmentadas entre diferentes sectores. A la interpretación de Delors, para quien la ciudad sigue siendo "un gran tema de ordenación territorial", Rutelli añadirá que convendría elegir en Europa 20 ó 30 lugares para realizar allí operaciones de cohesión, porque -dice- son los lugares donde estallarán las contradicciones y donde las potencialidades de creatividad son más fuertes.

Al secretario de estado de Presupuestos y Gastos español, José Folgado, le correspondió la tarea de clausurar el debate sobre las perspectivas que tiene la Política de Cohesión de cara al horizonte 2000. "Nada de lo establecido en el Tratado, subraya con precaución, permite asociar la integración en la moneda única con el final de la posibilidad de beneficiarse del Fondo de Cohesión".

A la vez que pone de manifiesto la existencia de diferencias de enfoque sobre el importe de los recursos y sobre la elegibilidad de las regiones, Folgado destaca una "amplia coincidencia en que, para que los recursos movilizados consigan todos los efectos potenciales, es preciso que se apoyen en estructuras administrativas sólidas en los países y regiones beneficiarios, y también en la existencia de un clima y unos equilibrios macroeconómicos básicos que faciliten el crecimiento de la actividad y del empleo". Por esto -explica- los países deben aplicar políticas económicas correctas, de estabilidad, de crecimiento y de flexibilidad estructural.

Repercusiones sustanciales

"Los efectos beneficiosos de la cohesión no se concentran únicamente en los países que son mayoritariamente receptores de recursos", señala Folgado, que estima que entre un 25% y un 30% de la financiación comunitaria destinada a los países menos desarrollados revierte en los demás socios a través de compras de equipos y de tecnologías y de un crecimiento general de sus exportaciones.

Folgado excluye toda política reduccionista que "nos haría retroceder" y de la que no se beneficiaría ningún país de la Unión. Además considera que "en un contexto donde ya ni la política monetaria, ni el tipo de cambio pueden utilizarse como instrumentos de ajuste para ganar competitividad, tanto más necesarias son las políticas de cohesión".

El PIB per cápita medio por habitante de las 25 regiones más ricas es todavía dos veces y media más alto que el de las 25 regiones más desfavorecidas, observa. "Ello significa

que el esfuerzo en cohesión sigue siendo necesario para reducir estos desequilibrios, o al menos para impedir que se agraven".

Folgado hace votos por la llegada del día en que los países -entre los cuales se encuentra el suyo- hoy receptores netos de recursos en concepto de fondos estructurales o del Fondo de Cohesión se encuentren en la situación de no tener que recurrir a estas transferencias. Finalmente, al abordar la perspectiva de la ampliación, concluye: "El esfuerzo a realizar habrá de ser distribuido de manera equilibrada entre todos los Estados Miembros en función de sus respectivas posibilidades y situaciones".

CONCLUSIÓN

La cohesión económica y social no se limita a las políticas estructurales. Aún menos a su financiación, resaltó Jacques Delors, extrayendo ante la prensa las enseñanzas del seminario. De los debates, dirá, se desprende un balance de diez o doce años de cohesión "globalmente positivo" con respecto a las motivaciones originales de esta política: la justicia social, la recuperación de los handicaps estructurales, la prevención de las tensiones políticas y sociales que se podrían haber generado con la entrada en funcionamiento del mercado interior, el crecimiento y desarrollo de un sentimiento de pertenencia.

Sin duda, habría que matizar algunas cosas, pero "este balance permite a la Unión Europea disponer de una baza sólida para afrontar el porvenir, sabiendo que las condiciones del éxito están estrechamente ligadas a la política macroeconómica de cada país, así como a la metodología". La cohesión no es una política de asistencia, sino "una política que pretende que todos los ciudadanos europeos sean miembros de pleno derecho en la aventura colectiva, pues los 15 van a bordo del mismo barco".

Hoy, la Política de Cohesión se encuentra frente a dos nuevas perspectivas: la ampliación, por un lado, y la realización y el logro de la UEM, por otro.

Para Delors, ha sido reconfortante constatar, en lo que se refiere al primer punto, que, incluso los estados que actualmente tienen que recuperar algún atraso, están dispuestos a participar en las cargas de la ampliación. Ha subrayado que países como Irlanda, España, Portugal y Grecia, representados en Madrid por ministros en ejercicio o políticos responsables, no han evitado esta cuestión, por el contrario, la han afrontado.

Respecto a la UEM, los países ricos temen el dumping fiscal y social, mientras que los países de la cohesión recelan de una concentración de la riqueza y están preocupados por la continuación del esfuerzo de solidaridad. Si el espacio cubierto se vuelve más dinámico y competitivo, entonces, más que nunca, se plantea la cuestión de la ordenación territorial: se impone, a este respecto, un gran esfuerzo de reflexión, opina Delors.

Durante todo el seminario se ha situado la cohesión económica y social en el conjunto de la política europea. Todos han podido constatar que la PAC y la Política de Cohesión no bastan para que Europa pueda afrontar los retos del mañana: globalización, progreso técnico, el medio ambiente y empleo. De aquí se desprenden las preguntas planteadas: ¿No convendría ampliar el ámbito cubierto por las políticas estructurales? ¿Qué otras políticas comunes habría que desarrollar, por ejemplo en materia de investigación, de redes transeuropeas, de autopistas de la información? ¿Cómo ha de ser el desarrollo de los próximos años? ¿Qué contenido dar al "para qué luchamos, por qué queremos vivir juntos?".

ANEXO I

Extractos del Acta Única (que define los principios básicos de la cohesión económica y social y sus modalidades de aplicación - 1987)

Artículo 130 A

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

Artículo 130 B

Los Estados Miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado único, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y 130 C participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realice mediante los fondos con finalidad estructural (Fondos Europeos de Orientación y Garantía Agrícola, sección “Orientación”; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco europeo de inversiones y otros instrumentos financieros existentes.

Artículo 130 C

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.

Artículo 130 D

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 130 E, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinará las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. El Consejo, mediante el mismo procedimiento, determinará asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

Artículo 130 E

- Las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional serán tomadas por el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

- En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección “Orientación”, y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 37 y 148.

ANEXO II

Seminario “La cohesión económica y social: piedra angular de la construcción europea”

Madrid, 27 y 28 de noviembre de 1998

DOCUMENTO PRELIMINAR

Sumario

- Introducción
- El Acta Única Europea - el cambio decisivo
- Los paquetes Delors - teoría y práctica
- Cohesión económica y social - una evaluación esperanzadora
- El Fondo de Cohesión - ¿Instrumento de la Comunidad o negocio intergubernamental?
- De las solidaridades de hecho a las solidaridades necesarias - el futuro de la Política de Cohesión

Introducción

El concepto de cohesión económica y social no se circunscribe a una división equitativa de recursos entre las regiones europeas. Supone dotar a las regiones menos prósperas de los medios adicionales necesarios para participar en el esfuerzo colectivo de la integración europea. La cohesión no es un planteamiento minimalista de la política regional, limitado a unos objetivos determinados sino una estrategia colectiva destinada a maximizar los beneficios de la Comunidad para todos sus miembros.

La Política de Cohesión es la contrapartida natural del mercado interior. El programa del mercado único, a pesar de su efecto positivo en términos de fomento del comercio y creación de empleo, ha acentuado las desventajas para las regiones periféricas y menos desarrolladas en una Unión ampliada. La desaparición de las políticas proteccionistas -de la que nos congratulamos- ha subrayado el papel indispensable de una integración positiva con objeto de eliminar barreras al comercio, tales como las provocadas por el elevado coste del transporte o la mano de obra escasamente preparada. Ello ha permitido que todos los Estados Miembros hayan tomado conciencia de todas las ventajas económicas del comercio intracomunitario con el objetivo de obtener un mayor crecimiento y estabilidad para todos. Hoy en día, la Unión Económica y Monetaria, que restringe la capacidad de los Estados Miembros para dirigir a nivel nacional los tipos de interés, el gasto público y los costes asociados, hace más perentoria

la urgencia de convergencia.

Las sucesivas ampliaciones de la Unión han acentuado la relevancia de la Política de Cohesión. La primera de las ampliaciones, en la que se incluyó a Irlanda, con un bajo PIB per capita, puso de relieve las disparidades regionales y fue preciso un esfuerzo común para hacer frente a las áreas más problemáticas. La ampliación de 1981 para incluir Grecia y las de 1986 para incorporar a la Península Ibérica supusieron nuevos impulsos para el intento de nivelar el terreno de juego. La admisión de los cinco länders de la antigua República Democrática Alemana incrementó la presión sobre la política regional.

Como destaca el Informe sobre cohesión económica y social de 1996, el modelo social europeo es el marco más adecuado para hacer frente a los principales desafíos de la globalización, el rápido cambio tecnológico, la UEM y la ampliación de la Unión. La cohesión económica y social reconcilia a las fuerzas de mercado y la iniciativa empresarial, necesarias para el aprovechamiento de nuevas oportunidades, con la solidaridad, base igualmente importante para el progreso, no sólo por razones sociales sino también para la optimización de los beneficios económicos, dados los efectos perniciosos de la desigualdad en el crecimiento. El conjunto de virtudes de la cohesión económica y social se resume en el tríptico deloriano: competencia para estimular la economía, cooperación para fortalecer la Unión y solidaridad para unir a los pueblos de Europa.

El Acta Única Europea – El cambio decisivo

El Artículo 130a del Acta Única Europea afirma la voluntad política de la Comunidad de "desarrollar y perseguir medidas destinadas a fortalecer su cohesión económica y social". Este artículo establece el planteamiento metodológico de la cohesión económica y social (mejorado por el Tratado de la Unión Europea) en términos de "desarrollo armonioso" con el propósito de "reducir las disparidades existentes entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el atraso de las regiones menos favorecidas, entre las que se encuentran las áreas rurales".

Este artículo supuso un cambio decisivo por dos razones. Primero, porque constituye la primera codificación oficial del actual acervo comunitario y confirma que la cohesión económica y social es un principio político fundamental. Segundo, porque supone un cambio de perspectiva desde la política regional "de primera generación", que se limitaba a co-financiar las políticas nacionales, a una política regional con una visión supranacional. Dada la creciente integración europea, es inevitable que la Unión comparta cada vez más responsabilidades con los Estados Miembros en el mantenimiento del modelo de sociedad europea. Las políticas de cohesión son los medios de que dispone la Unión para llevar aquel objetivo a buen término. Como observó sabiamente Jean Monnet, "aunque la solidaridad sea necesaria, ésta no surge de manera espontánea. Hay que organizarla."

En la actualidad, las políticas de cohesión de la Unión se ejecutan a través del Fondo de Cohesión y los fondos estructurales, subdivididos en políticas de mercado laboral [el Fondo Social Europeo (FSE)] y políticas regionales [el Fondo para el Desarrollo Regional Europeo

(FEDER) y la Sección de Orientación del fondo agrícola] con el soporte adicional del Banco Europeo de Inversiones. Todas estas herramientas se han desarrollado progresivamente con la creciente integración y expansión de la Comunidad. Tras la primera ampliación, se dieron los pasos iniciales hacia una política regional oficial con la creación del FEDER en 1975, como complemento del FSE, creado en 1958. Bajo la presión del programa del mercado único y la inclusión de la Península Ibérica, quedó claro que la Comunidad ya no podía depender del crecimiento económico y de instrumentos normativos limitados para reducir las disparidades regionales. La Comunidad respondió a aquel desafío con las perspectivas financieras 1988-93 (el paquete Delors I). El paquete Delors II (1993-99) incrementó los fondos presupuestarios de la Unión y, además, proporcionó recursos adicionales para la reunificación alemana. Paralelamente, se creó el Fondo de Cohesión para proporcionar una contribución financiera en las áreas de medio ambiente y redes de transporte transeuropeas en Grecia, España, Portugal e Irlanda.

Actualmente, si la Unión se propone abordar el paquete Agenda 2000 de reforma de la PAC, reforma de los fondos estructurales y renegociación de las perspectivas financieras con vistas a la posible ampliación a 20 ó 25 miembros, es imperativo que se plantee si la Política de Cohesión sigue siendo la piedra angular de la integración europea.

Seamos claros, la Unión no es una organización intergubernamental con vínculos poco firmes sino una comunidad para cuyos miembros la cohesión económica y social es un principio jurídicamente vinculante. ¿Está dispuesta la Comunidad a realizar ahora la inversión para continuar disfrutando en un futuro de las ventajas de su existencia? La siguiente sección evalúa el impacto de la Política de Cohesión hasta la fecha y resume los desafíos que supondrá para la Unión del mañana.

Los "paquetes" Delors. Teoría y Práctica

Los llamados "paquetes Delors" son importantes en varios aspectos: financiero, estructural y político. La duplicación de los recursos de la Comunidad concedió verdadero peso a la Política Regional. La financiación total, cuatro veces mayor que la del Plan Marshall, pasó de representar el 17,6% del presupuesto de la CE en 1986 al 27,8% en 1992 y al 36% en 1999. El establecimiento de principios claros permitió disponer de una estructura lógica y aplicar prácticas de gestión satisfactorias a una distribución hasta entonces desorganizada y fragmentada de los fondos. El principio de complementariedad garantiza que el gasto de la Comunidad posee un valor añadido real y no constituye un sustituto de los presupuestos regionales a nivel nacional. La ayuda se concentra tanto geográfica (en los seis "objetivos") como financieramente (el 70% de la ayuda se destinó a las regiones más pobres). La programación multianual estimula la planificación estratégica a largo plazo, dado que el presupuesto del desarrollo regional se encuentra "despolitizado" y, a diferencia de la aportación nacional, no depende de los ciclos de gastos anuales. La asociación favorece una colaboración más estrecha en la planificación, implantación y evaluación tanto con el Estado Miembro y los niveles subnacionales de gobierno, como con otros actores como las asociaciones empresariales y los sindicatos y, tal y como establece la Agenda 2000, con las organizaciones de ciudadanos, como las ONGs. Uno de los efectos secundarios positivos

puede ser la mejora de las relaciones entre las instituciones locales y estatales en los Estados Miembros (el Reino Unido es un ejemplo notorio).

No obstante, en la práctica ha habido problemas de implantación de los que son responsables tanto la Comisión como los Estados Miembros. La concentración geográfica de fondos se debilitó durante el segundo período de programación (1993-99), con lo que los fondos estructurales pasaron de cubrir el 43% de la población a cubrir el 50%. Aunque, en gran medida, esto puede atribuirse a la reunificación de Alemania y a la ampliación automática del status Objetivo I a los Länder orientales, también hubo presión política de otros Estados Miembros para lograr el incremento del umbral del Objetivo I (75% del PIB per cápita europeo medio). Presiones similares, exacerbadas por el contexto económico desfavorable, existieron en las áreas de los Objetivos 2 y 5b y militaron en favor de la ampliación de la cobertura geográfica.

La visión estratégica de la programación se vio invadida por la enorme cantidad de programas (ahora más de 900), de los cuales la mitad se incluyó en Iniciativas Comunitarias (sólo un 9% del presupuesto total). El control de la Comisión sobre los proyectos individuales es limitado, debido a las pequeñas dimensiones de la administración con sede en Bruselas. De los excesos normativos puede culparse al engorroso sistema colegiado de la Comisión por el que cada modificación, por mínima que sea, debe ser aprobada por el Colegio en pleno, aunque también puede culparse a determinados Estados Miembros por utilizar Bruselas como cabeza de turco de normativas nacionales mal planificadas. La Agenda 2000 se propone corregir esta situación concediendo una mayor responsabilidad a los agentes nacionales. Un ejemplo de los excesos normativos es la multiplicación de las iniciativas de la Comunidad (13 en total) que reflejan la voluntad de defender a las diferentes industrias nacionales (RECHAR para el carbón británico, KONVER para la defensa alemana y RETEX para los productos textiles portugueses, por ejemplo) y que se opone al espíritu transfronterizo de las iniciativas sumándose a la carga burocrática. En consecuencia, con demasiada frecuencia, las iniciativas de la Comunidad han duplicado los objetivos, en lugar de complementarlos, con lo que se han desperdiciado recursos, se ha devaluado la intervención de la Comunidad y se ha generado confusión. No obstante, las iniciativas bien planteadas, como la cooperación transfronteriza, pueden tener una repercusión positiva, pero esto depende mayormente de la voluntad del Estado Miembro afectado.

Lo mismo puede decirse de la complementariedad, un concepto sencillo de entender pero difícil de poner en práctica. En las grandes regiones homogéneas del Objetivo I, el control se ha mejorado desde el paquete Delors I. Sin embargo, la situación es menos satisfactoria en las regiones más pequeñas y territorialmente fragmentadas de los Objetivos 2 y 5b. Aunque los Estados Miembros proporcionen la información necesaria, ésta resulta difícil de verificar.

La asociación es más satisfactoria cuando los Estados Miembros se adaptan a las prácticas administrativas establecidas, reuniendo a socios privados o públicos e integrando los programas de la Comunidad en los planes nacionales de desarrollo regional. Las asociaciones poco sólidas pueden generar una dependencia excesiva de la ayuda o una falta de coherencia, si la ayuda se encuentra muy dispersa, ocultando así el "efecto nivelador", con el que se pretende impulsar la iniciativa privada en lugar de limitarse a incrementar el gasto público.

Para maximizar la eficiencia distributiva de los fondos estructurales y evitar la trampa de la dependencia se requiere una concentración considerable de la ayuda, y una mejor selección de los recursos para lograr una masa crítica y un máximo impacto. Recientemente, se ha introducido en las asociaciones un elemento de condicionalidad (asociar la ayuda a sectores específicos en condiciones predeterminadas). Hasta la fecha, esto ha quedado limitado al Fondo de Cohesión, pero la Comisión se propone ampliar la condicionalidad a los fondos estructurales tradicionales.

En general, la aportación positiva de los fondos estructurales es innegable. Se han convertido en un elemento concreto en el desarrollo regional de toda la Unión y, aunque el impacto varía de un país a otro, la presencia de un interlocutor independiente y neutral garantiza una política regional transparente y eficaz en toda Europa. Además, el hecho de que el gasto de la política regional sea cada vez más visible ha generado un vínculo tangible entre la UE y los ciudadanos europeos, en contraste con la limitación de los objetivos de la PAC. Un 72% de los europeos consideran que la UE debería disponer de una política de desarrollo regional para las regiones menos favorecidas y un 77% piensa que las regiones deberían tener voto en la gestión de la Unión¹. La Comunidad reconoció que la convivencia es perfectamente posible a pesar de las disparidades, si bien permitir el aumento de dichas disparidades supondría una amenaza para el futuro del proyecto europeo. En este sentido, los paquetes Delors han supuesto un salto cualitativo de una Política Regional a una auténtica Cohesión Política.

Cohesión económica y social – Una evaluación esperanzadora

No cabe duda de que la reforma de 1988 mejoró la Política Regional. Aunque resulta difícil cuantificar sus consecuencias exactas, los resultados iniciales son esperanzadores. El Primer Informe de Cohesión, publicado en 1996, describe cómo los cuatro países de la cohesión han visto crecer su PIB per cápita del 66% de la media comunitaria en 1983 al 76% en 1995. (Está previsto que este porcentaje se cifre en el 81,5% en 1999)². Se calcula que los fondos estructurales del período 1988-93 han incrementado el crecimiento en un 0,5% anual: del 1,7% al 2,2% en los cuatro países de cohesión

En el período 1993-99, se ha logrado una nivelación de ingresos (en términos de PIB per capita) del 5%, con transferencias de sólo el 0,45% del PIB comunitario, lo que viene a subrayar el valor añadido de una Política de Cohesión en la UE. El efecto de la nivelación representa nada menos que diez veces el importe del gasto público. Además, la Política de Cohesión proporciona un planteamiento a largo plazo de regeneración económica. Las transferencias de la Comunidad no han sido diseñadas simplemente para transferir capital a determinados países de la Unión, sino para fortalecer la base económica de las regiones receptoras, de acuerdo con la lógica maoísta de que es mejor enseñar a un hombre a pescar

1 Comisión Europea. Estudios de desarrollo regional. “La notoriété des politiques régionales en Europe”, 1996

2 Los importantes niveles de crecimiento económico de Irlanda elevan considerablemente esta cifra. La media de 1995 para Portugal, España y Grecia es sólo del 69,3% y debería pasar al 73% en 1999 (según las previsiones de la Comisión Europea, *EC Economic Data Pocket Book*, nº5/1998)

que darle peces. Por otra parte, los beneficios no se limitan a los países destinatarios. Existe un importante efecto multiplicador. Las estimaciones revelan que aproximadamente un 30-40% de la financiación destinada a los Estados Miembros más pobres revierte en los más ricos en forma de compra de tecnología y equipamiento. Por ejemplo, por cada 100 ecus de fondos estructurales invertidos en las regiones más pobres, de los que 20 ecus proceden de Francia, ésta recibe 5 ecus en ingresos de exportación adicionales.

Existen pruebas esperanzadoras de que los ingresos de las regiones menos prósperas están mejorando con respecto a la media de la UE. No obstante, dado que las regiones más ricas se apartan de dicha media enriqueciéndose aún más, las diferencias entre los ingresos de las regiones más pobres y los de las más ricas, y especialmente entre el centro y la periferia, han permanecido básicamente invariables. Durante más de una década, el PIB per cápita de las diez regiones más ricas supone más del triple del de las regiones más pobres. ¿A la hora de remediar las disparidades regionales, los límites de la política regional constituyen simplemente una cuestión de tiempo o existe algún problema de aplicación?

Entre los factores mitigantes se encuentran las ampliaciones a regiones con niveles de PIB por debajo de la media y la lucha laboriosa contra los retrasos económicos. Tampoco debemos olvidar que la cohesión no se producirá de la noche a la mañana y que requiere un esfuerzo sostenido durante un período prolongado. Por otra parte, aún nos encontramos en una fase demasiado temprana del proceso de evaluación para poder emitir un juicio definitivo. Muchos de los estudios, de inspiración keynesiana, se concentran en las consecuencias a corto plazo sobre la demanda e ignoran las consecuencias a largo plazo sobre la oferta, que son decisivas en el proceso de normalización: incremento de la productividad, educación y formación profesional, infraestructura, etc. El éxito de Irlanda es un claro ejemplo de la importancia de los efectos secundarios de la oferta.

Con frecuencia se critica a los fondos estructurales por sus reducidas dimensiones en relación con el PIB comunitario. Sin embargo, esta crítica es injusta ya que la ayuda se distribuye a nivel regional y se concentra en las regiones más necesitadas. Es cierto, sin embargo, que el impacto de los fondos estructurales no es uniforme. La Política Regional tiene el mayor impacto en las regiones del Objetivo 1, que reciben la mayor parte de la ayuda. Por ello, como decíamos, la ayuda de la Comunidad ha incrementado considerablemente el PIB per cápita de los cuatro países de cohesión. Los fondos también han contribuido notablemente al objetivo último de convergencia (por ejemplo, elevando los niveles de crecimiento de las regiones rezagadas por encima de la media de la UE), con la excepción de Grecia donde, a pesar de las mejoras, el crecimiento sigue por debajo de la media. El caso de Grecia subraya la lección de que las políticas comunitarias no funcionan aisladamente y no pueden corregir las carencias de los Estados Miembros. Sólo puede lograrse el máximo impacto si se cuenta con una base administrativa sólida en un clima macroeconómico favorable. En otras palabras, la Política Regional de la UE y la planificación del desarrollo regional a nivel nacional deben ir de la mano para que los fondos estructurales tengan un valor añadido.

El Fondo de Cohesión - ¿Instrumento de la Comunidad o negocio intergubernamental?

Como es lógico, es imposible evaluar el impacto del Fondo de Cohesión introducido por el Tratado de Maastricht (1993) con independencia de los fondos estructurales. Los progresos realizados por España, Portugal y, sobre todo, Irlanda son prueba del éxito de la Política de Cohesión en su sentido más amplio. Sin embargo, los efectos del Fondo de Cohesión no pueden juzgarse conforme a los mismos criterios que los fondos estructurales porque la naturaleza de ambos es básicamente distinta. Los fondos estructurales se destinan deliberadamente a las regiones (ya sea directamente a través de Objetivo 1 para las regiones más grandes y 2 y 5b para las más pequeñas u horizontalmente a través de los Objetivos 3 y 4) y se implementan en conjunción con los agentes regionales. Sin embargo, el Fondo de Cohesión se distribuye a través de los Estados Miembros y en cantidades mayores, siendo la asignación mínima de 10 millones de ECU.

Otra de las diferencias en cuanto a filosofía consiste en la mayor condicionalidad de la ayuda. A diferencia de los fondos estructurales, el Fondo de Cohesión se destina tanto a Estados Miembros como a sectores específicos (medio ambiente e infraestructura de transportes) con la condición de que se inviertan en la satisfacción de los criterios de convergencia de la UEM. De este modo, la inversión de las ayudas en objetivos predeterminados es esencial para que los fondos estructurales tengan un impacto reconocible. Además, la limitación de las ayudas en esta dirección refuerza la confianza de los Estados Miembros en que la ayuda se destina a proyectos de interés comunitario. La probada eficacia del destino de la ayuda en ámbito nacional plantea el interrogante de si la renacionalización parcial de las ayudas de la UE (dotaciones nacionales con mayor margen de maniobra para los Estados Miembros) no sería un método más eficaz. Por otra parte, la adopción de esta vía supone una amenaza para la intervención localizada a pequeña escala que, hasta la fecha, ha demostrado su eficacia, especialmente en el caso del Objetivo 5b. Una simple redistribución intranacional de la ayuda privaría a la UE de una herramienta para el refuerzo de la integración de la Comunidad mediante la identificación de las regiones candidatas a la ayuda y las medidas comunes. Debe lograrse un equilibrio entre la concentración en los Estados Miembros rezagados en su desarrollo y el respaldo a la movilización regional en aquellas áreas necesitadas de conversión en otras zonas de la Unión.

Además, el Fondo de Cohesión plantea la duda de si la ayuda condicional posee un marco temporal: ¿debe suspenderse la ayuda una vez alcanzados los objetivos preestablecidos? La reorganización de los fondos estructurales en la Agenda 2000 sugiere que la ayuda prestada a las regiones que hayan alcanzado con éxito sus objetivos deberá retirarse gradualmente. Por el contrario, es muy probable que se renueve el Fondo de Cohesión, a pesar de que los destinatarios (con la salvedad de Grecia) participarán en la Fase II de la UEM. Como es lógico, el Fondo de Cohesión no deberá suspenderse mientras desempeñe un papel válido. Deberá ser temporal en el sentido de que los destinatarios no se beneficiarán ad infinitum, pero permanente en tanto en cuanto evoluciona hacia un mecanismo destinado a facilitar la transición de los Estados Miembros hacia la Unión.

Hay dos interpretaciones opuestas respecto a los orígenes del Fondo de Cohesión. La primera es que el Fondo de Cohesión no fue otra cosa que una concesión a los Estados Miembros más pobres, especialmente para apaciguar a España. Esto explicaría la anexión del protocolo nº 15 del Fondo de Cohesión al Tratado de Maastricht, posteriormente integrado en el Tratado de

Amsterdam. La segunda es que las raíces conceptuales del Fondo de Cohesión se establecieron ya en 1991. Por ejemplo, la contribución de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental que subraya la dimensión territorial, más que regional, de la cohesión económica y social y que se centra en sectores específicos, Redes Transeuropeas, y políticas comunitarias. Pueden encontrarse otras referencias en el discurso pronunciado por el Presidente de la Comisión antes de la celebración del Consejo Europeo de Luxemburgo en junio de 1991, donde proponía la creación de un fondo especial para el medio ambiente, así como ayudas a los países rezagados para facilitar la estabilidad de precios y la balanza de pagos con el fin de promover la convergencia. En realidad, ambas interpretaciones contienen sin duda elementos de verdad. Sin embargo, si el Fondo de Cohesión continúa entendiéndose como una medida ad hoc para solventar diferencias o una carta de negociación intergubernamental, se le privará de su verdadera significación económica. No obstante, el hecho de que las ayudas pre-acceso recibidas por los "ins" se moldeen de acuerdo con el Fondo de Cohesión confirma la segunda interpretación, y sugiere que el Fondo de Cohesión puede y debe convertirse en un instrumento comunitario flexible que complemente a los fondos estructurales.

Como vemos, la interpretación del Fondo de Cohesión presenta importantes implicaciones para la futura orientación de la Unión. A la vista de la ampliación, ¿quedará reducida la Política de Cohesión a una solución para consolar a los Estados Miembros más pobres en lugar de convertirse en un instrumento para impulsar el bienestar económico y político de la Unión en su totalidad? Desde un punto de vista práctico, ¿puede realizar la Unión las reformas internas necesarias y extenderse hacia el Este, con la limitación presupuestaria del techo del 1,27%? En un tono más filosófico, ¿corre la solidaridad de la Comunidad, uno de los pilares esenciales de los tratados comunitarios, el peligro de quedar eclipsada por determinados intereses económicos a corto plazo? ¿Se ha convertido la cohesión en un concepto puramente económico y ha perdido su naturaleza de objetivo político?

"De las solidaridades de hecho a las solidaridades necesarias". El futuro de la Política de Cohesión

Paradójicamente, en el mismo momento en que la Unión transformó su limitada política regional en una Política de Cohesión más amplia, los Estados Miembros comenzaron a adoptar una visión contable de la cohesión. La insistencia en el techo presupuestario del 1,27% representa una ruptura importante con las ampliaciones anteriores en las que el presupuesto de los fondos estructurales se había ampliado considerablemente. Con el paso de los años, la política regional ha ido convirtiéndose en el elemento aglutinante e impulsor de la integración europea. En una Unión de más de 20 miembros, la cohesión será crucial. Ya se empiezan a apreciar los beneficios generados por la Unión Económica y Monetaria en el actual clima mundial de inestabilidad económica. La mejora de las finanzas públicas, imprescindible para la ampliación de esta zona de estabilidad, no reducirá los problemas de las disparidades regionales. Al contrario, el aumento de la interdependencia económica significará que los contribuyentes netos pagarán caro el retraso en el desarrollo de algunos Estados Miembros.

Para poder disfrutar de todas las ventajas de la interdependencia, los Estados Miembros deberán mantener una perspectiva a largo plazo de la cohesión, que sea además amplia. La cohesión económica y social no se limita a los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión. La cohesión es un objetivo con múltiples facetas, por lo que deben maximizarse las oportunidades de sinergia entre las políticas de la Unión, para que los Estados Miembros puedan disfrutar de todas las ventajas de la Unión. Determinadas políticas, como la Política Agrícola Común, Investigación, Desarrollo y Tecnología, y la política de competencia, pueden tener una repercusión negativa en la cohesión, ya que en el intento de plantear el objetivo de la competitividad pueden beneficiar desproporcionadamente a los Estados Miembros más prósperos. Debe prestarse mayor atención a las regiones de todos los Estados Miembros que se sitúan fuera de las franjas más ricas de la Unión. El Objetivo 5a, que se ocupa de las áreas rurales menos favorecidas, ejemplifica un planteamiento equilibrado. Del mismo modo, debe hacerse mayor hincapié en la mejora del medio ambiente y en las infraestructuras de transporte con el fin de promover el armonioso desarrollo de toda la Unión. El Informe sobre el Fondo de Cohesión de 1996 identifica las prioridades fundamentales para garantizar una Política de Cohesión más eficaz: un mayor uso de los préstamos y la financiación privada; impulso de las redes de cooperación; simplificación y refuerzo de la subsidiariedad. La Agenda 2000 añade la necesidad de una mayor concentración, una gestión más descentralizada y una distribución más equitativa de la responsabilidad de la evaluación y el control de los fondos.

Sin embargo, los Estados Miembros pretenden llevar a cabo una ampliación del edificio de la Unión sin utilizar cemento para unir los ladrillos. No puede evaluarse la Unión como si se tratara de una compañía, en términos de activo y pasivo. La solidaridad comunitaria posee beneficios intangibles para toda la Unión. El éxito del modelo europeo siempre se ha basado en el rendimiento económico unido a la solidaridad comunitaria. Los fondos estructurales constituyen los cimientos de una Europa social. Las ayudas regionales son una fuerza motriz en la Unión. Se trata de una prueba visible y concreta de la labor de la Unión y, por extensión, de su respaldo popular. Podemos elegir entre una Europa política y una gigantesca zona comercial. Una Europa cuya única motivación sea el mercado es como un castillo de arena. Como observa David Allen: "La economía de la UE podría sobrevivir probablemente sin el efecto redistributivo de los fondos estructurales. Sin embargo, no está claro que el sistema de gobierno pueda sobrevivir³".

Maastricht ha sido testigo de la expresión reticente de la unión política con la introducción de una política exterior y de seguridad común, una unión económica y monetaria y una Política de Cohesión económica y social. Sin embargo, en los albores de la UEM y con la futura incorporación de sus vecinos del Este y el Centro de Europa en el horizonte, los Estados Miembros no están dispuestos a facilitar los medios financieros necesarios para lograr sus ambiciones. En el punto crucial, la Unión niega sus responsabilidades, no una ni dos sino hasta tres veces. Por eso, la PESC titubea ante cualquier crisis de política exterior, en la UEM hay que complementar el pilar monetario y en la Agenda 2000 la ampliación se plantea sobre razonamientos puramente presupuestarios. Philippe de Schoutheete, ex Representante

3 Allen, D.: "Cohesion and Structural Adjustment", en Wallace, H. y Wallace, W.: *Policy Making in the EU*, OUP, Oxford, 1996, 3ª Edición, p. 231.

Permanente de Bélgica ante la UE, advierte de las consecuencias de una miopía de estas características: "olvidándose de los objetivos por concentrarse en los instrumentos, Europa se priva de una justificación. De una parte de su legitimidad⁴".

En este momento, Europa debe escoger entre "les solidarités de fait" y "les solidarités voulues⁵". En otras palabras, debe optar, bien por un planteamiento minimalista en el que se interprete la Política de Cohesión como una moneda de cambio en un proceso de negociación de ámbito nacional, bien por una estrategia para maximizar los beneficios económicos y políticos de la Unión para todos sus Estados Miembros, regiones y ciudadanos. La elección de Europa determinará su futuro.

N.B. Este documento se ha elaborado con la colaboración de Lissa Bradley, encargada de misión de la Agrupación de estudios e investigaciones Notre Europe.

4 Schoutete, P. : *Une Europe pour tous*, Éditions Odile Jacob, París, 1997, p.152.

5 Delors, J. : "L'Union européenne entre l'unité et la diversité", Keynote address, Prix Latsis Universitaires 1997, Fondation Latsis Internationale, nº 7, p. 12.

ANEXO III

Seminario “La cohesión económica y social: piedra angular de la construcción europea”

Madrid, 27 y 28 de noviembre de 1998

FUNDAMENTOS DE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL (Resumen)

Aníbal Cavaco Silva

1. El concepto de Cohesión Económica y Social (CES) está normalmente asociado, en la Comunidad Europea, al objetivo de reducción de las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y del atraso de las regiones menos favorecidas.

La CES tiene una dimensión redistributiva, pero se refiere igualmente a la eficacia en la asignación de recursos en el ámbito de la Comunidad en su conjunto. La redistribución en cuestión es de naturaleza interregional (de las regiones más ricas hacia las más pobres) y no interpersonal. La CES no deja, sin embargo, de tener una incidencia redistributiva personal. Pero la CES se refiere también a la mejora de la asignación de recursos a nivel comunitario, en la medida en que se realiza a través del apoyo financiero para la provisión de bienes y servicios públicos.

La reducción de las desigualdades regionales de desarrollo no es competencia exclusiva de la Comunidad. Puede incluso afirmarse, a la luz del principio de subsidiariedad, que el papel de las políticas nacionales no es menos relevante que la acción comunitaria.

2. Los Fondos Estructurales, incluido el Fondo de Cohesión, constituyen un instrumento fundamental para impulsar la CES. Otras políticas y acciones comunitarias pueden también contribuir, como las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones, la realización del mercado interno, la política agrícola común, la política social, la política de investigación y desarrollo tecnológico y el desarrollo de las redes transeuropeas, pero su significado es muy inferior al de los Fondos Estructurales.

La cuestión de los ingresos del presupuesto comunitario no se basa propiamente en consideraciones relativas a la capacidad de pago de los Estados miembros y no tiene una finalidad redistributiva.

3. El Tratado de Roma incluyó la idea de CES pero no definió una política regional

comunitaria. Fue a mediados de los años 70 cuando los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron explícitamente que la política regional comunitaria era un elemento indispensable para el refuerzo de la Comunidad y aprobaron los medios para su materialización.

Con todo, el gran impulso al objetivo de la CES lo dio el Acto Único Europeo (AUE), al añadir a la Parte III del Tratado de la Comunidad Europea un nuevo Título sobre “La Cohesión Económica y Social”. El objetivo de la cohesión fue posteriormente reforzado de forma significativa por el Tratado de Maastricht. El refuerzo de la CES surge de esta manera asociado al lanzamiento de dos nuevas fases de profundización en la integración europea – primero, la realización del gran mercado interno (AUE) y después, la realización de la UEM (Tratado de Maastricht).

4. Se han venido señalando varias razones para justificar la CES como un objetivo comunitario.

Por un lado, una razón de equidad en el ámbito de la Comunidad en su conjunto. La existencia de grandes desigualdades de desarrollo entre las diversas regiones y, en particular, de regiones de elevada pobreza, se considera socialmente injusta e inaceptable.

Desde esta perspectiva, el concepto de igualdad tiene no sólo una dimensión nacional sino también comunitaria. Los valores igualitarios o humanitarios en que se inspira la preocupación de los individuos por la equidad distributiva no se confinan en las fronteras nacionales, sino que se extienden a todo el espacio de la Comunidad Europea – e incluso más allá – aunque se reconozca que el grado de solidaridad con los otros depende de la proximidad geográfica. La dimensión comunitaria de la equidad puede verse como reflejo de una cierta cultura de unidad y un sentimiento de pertenencia a una misma comunidad por parte de los ciudadanos de la Unión Europea.

Aunque la redistribución interpersonal es la que verdaderamente interesa a efectos de igualdad, la redistribución interregional -la contemplada en la CES- puede verse como una solución de “second best”.

La equidad distributiva es una cuestión relevante en la Comunidad europea. La dispersión de los niveles de desarrollo de las regiones es grande. La región más rica, Hamburgo, tiene una renta per cápita cuatro veces y media superior a la de la región más pobre. La renta per cápita media de las diez regiones más pobres es únicamente el 30% de la renta per cápita media de las diez más ricas. Por otra parte, varias regiones pueden ser consideradas como muy pobres. Veinticuatro regiones tienen una renta per cápita inferior al 60% de la renta per cápita media de la Comunidad. Se comprueba asimismo que las disparidades de desarrollo entre las regiones no han disminuído en la última década.

5. Otro fundamento de la CES deriva de los atrasos estructurales de ciertas regiones. La integración europea genera beneficios líquidos de bienestar para el conjunto de la

Comunidad pero estos no se distribuyen de forma equitativa entre las diferentes regiones. Las regiones más pobres son las menos beneficiadas. Esto se debe a sus atrasos en materia de infraestructuras físicas, modernas tecnologías, cualificación de los recursos humanos, capacidad de gestión empresarial, eficacia de la administración pública y calidad de los servicios públicos, que las hacen menos atractivas para la localización de las actividades económicas. Estos “handicaps” estructurales son responsables del bajo nivel de productividad y sus consecuencias negativas se agravan en las áreas periféricas. Las regiones más pobres, por sí solas, no tienen capacidad financiera para resolver sus insuficiencias en materia de dotación de factores de producción. La mayoría de los autores considera que, en ausencia de políticas comunitarias correctoras, las disparidades regionales de desarrollo tenderían a aumentar.

Este segundo fundamento de la CES se inspira en el concepto de igualdad de oportunidades. La Comunidad debe intervenir para mejorar las condiciones competitivas de las regiones más pobres en lo referente a infraestructuras físicas, capital humano, e investigación y desarrollo tecnológico, para atenuar los “handicaps” para el crecimiento económico en un mercado abierto y competitivo.

Aunque está clara la dimensión redistributiva interregional del apoyo comunitario a la recuperación de los atrasos estructurales de las regiones más pobres, éste también puede entenderse como encaminado a la eficacia en la asignación de recursos en el ámbito de la Comunidad en su conjunto, principalmente por las economías externas a él asociadas.

6. Las tensiones sociales y políticas asociadas a las desigualdades de desarrollo entre las diferentes regiones y las dificultades que de ahí pueden derivarse para el proceso de construcción europea constituyen otro fundamento de la CES.

Dada la libertad de circulación de las personas, los residentes de las regiones más pobres tienden a emigrar a las más ricas. La política de CES es necesaria para frenar esa tendencia y evitar el empeoramiento de los problemas de vivienda, tráfico, polución, droga y criminalidad en las zonas urbanas de las regiones más ricas. Así, la CES mejora el bienestar no solo en las regiones beneficiarias sino también en las contribuyentes.

Las desigualdades regionales de desarrollo pueden dar lugar también a tensiones políticas. Si los Estados miembros más pobres obtienen pocos beneficios líquidos con la profundización en la integración, tenderán a oponer mayor resistencia al proceso y las tensiones políticas aumentarán en el seno de la Comunidad.

7. La profundización en la integración europea y la ampliación de la Unión, ¿conducen al refuerzo o al debilitamiento de los fundamentos de CES?

7.1. En lo referente a la igualdad comunitaria, la cuestión reside en saber si la profundización y la ampliación refuerzan o debilitan el sentimiento de los ciudadanos europeos de pertenencia a una misma comunidad, es decir, lo que podría llamarse ciudadanía

común europea.

Son varios los pasos encaminados a la profundización en la integración y la ampliación que contribuyen a reforzar el sentimiento de ciudadanía común. En general, el avance de la componente política de la integración refuerza la solidaridad entre los europeos y la dimensión comunitaria de equidad.

Los costes financieros de la profundización de la integración y de la ampliación pueden dar lugar a reacciones en sentido contrario en los países contribuyentes líquidos del presupuesto comunitario, perjudicando el sentimiento de ciudadanía común europea.

En principio, la ampliación de la Unión hacia el Este europeo, al incluir en la Comunidad regiones particularmente pobres, hace las desigualdades en su interior socialmente más intolerables.

7.2 La profundización en la integración europea, a la que se une el fenómeno de la globalización, en la medida en que favorece el provecho de las economías de escala e intensifica la competencia, aumenta la importancia de los atrasos estructurales como fundamento de la CES.

La fase de la moneda única, al contribuir decisivamente a la plena integración de los mercados y a la reducción de los costes del comercio interregional, y consecuentemente, a la intensificación de la competencia, justifica una mayor atención a los atrasos estructurales que afectan a ciertas regiones, para atenuar los “handicaps” de localización que les atañen. El Informe sobre la UEM en la Comunidad Europea es muy claro al afirmar: “tendrá que prestarse especial atención a una política comunitaria que tenga como objetivo reducir disparidades regionales y estructurales y promover un desarrollo equilibrado en toda la Comunidad”.

Los países candidatos a una primera ampliación de la Unión hacia el Este europeo puede que no traigan a la Comunidad regiones con “handicaps” en materia de infraestructuras físicas y de capital humano mayores que los que se observan en los actuales países de la cohesión. La ampliación trae sin embargo, regiones con poca capacidad empresarial para hacer frente a la fuerte competencia en el mercado interno, lo que potencia las consecuencias negativas de sus atrasos estructurales.

7.3 Grandes desigualdades de desarrollo provocan insatisfacción en algunos Estados miembros, fragmentan la sociedad europea, perjudican a la cohesión política de la Unión y dificultan el consenso necesario para la profundización en la integración y para la ampliación.

La profundización en la integración, en la medida en que se traduce en mayores facilidades de circulación de las personas y de acceso a los beneficios sociales en el país de residencia, estimula los flujos poblacionales intracomunitarios y acentúa la relevancia de las tensiones sociales como fundamento de la CES. La ampliación de la Unión actúa en el mismo sentido,

reflejo, principalmente, de una mayor propensión de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros a emigrar a los países más ricos.

8. El grado de cohesión socialmente deseable es un resultado del proceso político de decisión comunitaria donde interactúan electores, gobiernos nacionales, instituciones comunitarias y burócratas. A efectos de CES son particularmente importantes las decisiones relativas a las perspectivas financieras y a las regulaciones de los fondos estructurales.

Las razones presentadas como fundamentos del objetivo de la CES influyen, naturalmente, en el resultado de la elección política. Ésta puede no obstante estar influenciada por otros muchos factores, como las reglas de decisión a nivel comunitario, la situación económica y política de algunos estados miembros, la popularidad del proceso de construcción europea y la eficacia de la acción comunitaria en favor de la CES. No está claro que estos factores favorezcan la pretensión política de reducción de las desigualdades regionales de desarrollo en la Comunidad.

9. En resumen, razones económicas, sociales y políticas siempre justificaron una función redistributiva interregional en la Comunidad y todo apunta a que, en el futuro, la justificación sea aún más fuerte.

ANEXO IV

Seminario “La cohesión económica y social: piedra angular de la construcción europea”

Madrid, 27 y 28 de noviembre de 1998

BALANCE DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Ruairi Quinn

Agradezco a los organizadores de esta Conferencia su invitación para que hable hoy aquí en tan distinguida compañía. Cuando nos proponemos celebrar otra ronda de negociaciones de los fondos estructurales y de cohesión, que tienen su origen en el mercado único, es el momento de comentar los resultados de los primeros diez años del mercado único.

Como socialista, es natural que esté de acuerdo con el título de este seminario. Tradicionalmente hemos apoyado la cohesión económica, tanto en el seno de nuestros propios países como globalmente. Pero, como ustedes saben, no se trata sólo de una cuestión de ética. Sin cohesión económica, el mercado único simplemente no funcionará.

Para empezar quisiera rogarles que me permitieran concentrar mis comentarios en el país que mejor conozco. En esta breve disertación pasaré revista al efecto que el mercado único, los fondos estructurales y la moneda única han tenido en Irlanda. Pero me gustaría también exponer el significativo impacto que, en mi opinión, ha tenido el compromiso de Europa con Irlanda en la formulación de la política nacional.

Ustedes conocerán, por supuesto, que actualmente la economía de más rápido crecimiento en Europa es la de Irlanda. La Comisión de la Unión Europea ha estimado el crecimiento económico en la región este año en un 11%. Me inclino a creer que esta cifra sobrevalora el desarrollo económico real en un punto porcentual por lo menos. Un informe reciente ha indicado que, debido a nuestra dependencia de la inversión interna, la diferencia entre las cifras del PIB y del PNB puede elevarse al 15%. No obstante, la tendencia es clara. Incluso, aunque se revisen a la baja las cifras de crecimiento para 1999 y 2000, como se ha hecho recientemente, se mantienen a unos niveles históricamente altos.

Este crecimiento histórico ha atraído hacia Irlanda la atención internacional. Los comentaristas económicos de todos los rincones del planeta han venido a examinar lo que se ha llegado a conocer como el Tigre Celta. Entre las razones que ellos citan, hay dos que sobresalen. El apoyo europeo, principalmente a través de los fondos estructurales y de cohesión, y el contrato social, tal como se pacta en Irlanda.

Dónde nos encontramos ahora

Tenemos casi a punto el último bloque del edificio del mercado único. Dentro de dos meses el EURO entrará en vigor. Tres años mas tarde los billetes y monedas EURO empezarán a circular en los 11 países partícipes. A aquellos que hemos hecho planes y campañas para su introducción, nos resulta a veces difícil comprender que por fin está amaneciendo el día señalado.

Como ustedes ya saben, Irlanda será uno de los países participantes en la zona EURO. Durante mas de seis años consecutivos hemos cumplido los criterios de convergencia de Maastricht. En cuanto al único punto que nos ha dado algún motivo de preocupación, el índice deuda/PIB, varios expertos nacionales están pronosticando que descenderá por debajo del 40% para finales de este año, considerablemente inferior al 60% estipulado en Maastricht. En el país, sólo la inflación es motivo de preocupación, algo comprensible en una economía que, como la de Irlanda, está creciendo tan deprisa.

La incorporación de Irlanda al EURO es la culminación de un objetivo político larga y apasionadamente perseguido por todos los partidos de la República. Desde el nacimiento del mercado único y los primeros debates sobre la moneda única, Irlanda estuvo decidida a formar parte del proyecto de integración.

Esa estrategia no estuvo exenta de riesgos. Como demostró la crisis de la devaluación de 1992/93, había mucha gente que creía que la economía irlandesa estaba indisolublemente ligada a su vecino británico y que Irlanda no sería capaz de participar en la moneda única sin Gran Bretaña. A pesar de la creciente importancia de la Europa continental en las cifras del comercio irlandés y del relativo descenso de nuestra dependencia tradicional de Gran Bretaña, las dudas de algunos no se disiparon.

Para comprender este fenómeno hay que entender la magnitud de nuestra dependencia del Reino Unido en materia de comercio. Por ejemplo, en 1949 hasta el 99% de nuestras exportaciones iba directamente al mercado británico. En 1977, esta cifra era del 24%. Es un cambio espectacular pero, sin embargo, permanecía la preocupación acerca de la integración en el EURO sin la participación inglesa, especialmente porque se creía que las pequeñas industrias nacionales estaban particularmente expuestas a los riesgos asociados al tipo de cambio de la libra esterlina. En el ámbito nacional, este asunto proporcionaba el argumento sobre el que insistían muchos euroescépticos. Afortunadamente, los recientes sondeos en el Reino Unido en relación con la moneda única, son alentadores.

El convenio social ha estado en el centro de nuestro éxito económico. Disculpenme si me desvío por un momento del tema objeto de esta reunión, pero como he indicado antes, los dos asuntos están íntimamente relacionados en el contexto irlandés. En mi opinión, no es una coincidencia que el actual modelo de Convenio Social y el Acta Única Europea nacieran simultáneamente en 1987.

El convenio social irlandés se originó en un período de crisis económica. Su funcionamiento nos permitió como nación controlar la inflación y empezar la difícil tarea de reducir nuestro

coeficiente endeudamiento/Producto Interior Bruto. En años posteriores ha asegurado nuestra continua competitividad económica.

La premisa básica es simple. Las escalas de salarios se mantienen marginalmente por encima de la tasa de inflación, los trabajadores reciben un aumento en la remuneración a través de las rebajas en los impuestos y a sus representantes se les da una función mayor en la confección de la agenda de la política nacional. El resultado ha sido un clima de relaciones industriales pacífico que ha mejorado las ventajas que ya teníamos en la batalla por asegurar una inversión interna de calidad.

Es fácil comprobar el éxito de la participación social. Los salarios de los trabajadores han aumentado considerablemente. El paro ha disminuido. Los tipos individuales del impuesto sobre la renta, en otro tiempo entre los mas altos de Europa, se han reducido también de manera considerable.

El impulso inicial dado a la economía nacional en los últimos años de la década de los 80, cuando empezamos a recuperar el control de nuestras finanzas, se vio complementado con la publicación en 1989 del primer plan de la Unión Europea de ayuda al desarrollo nacional.

Es bien conocido el posterior éxito económico de Irlanda. La Comisaria Wulf- Mathies, hablando hace poco en Cork, la segunda ciudad de Irlanda, calificó al país como el mejor alumno de la clase en la cohesión de Europa.

El progreso en los últimos años ha sido rápido y amplio. De ser uno de los mayores receptores de la ayuda de la Unión Europea a finales de los 80 y principios de los 90, Irlanda se convertirá probablemente en un contribuyente neto al presupuesto de la Unión en la primera década del nuevo milenio.

Esta circunstancia produce alguna preocupación en mi país. Indudablemente, Irlanda podrá sostenerse pronto sobre sus propios pies. El superávit del Tesoro previsto para este año sobrepasará los 3000 millones de Ecus. Pero en un país que se ha enorgullecido de su habilidad para obtener fondos de la Unión Europea y de utilizarlos bien, el programar adecuadamente su eventual retirada supone dar un gran paso.

El éxito de Irlanda es sólo un ejemplo del éxito de los fondos de cohesión y estructurales desde de su comienzo tras el Acta Única Europea. Como indicó también la Comisaria en Cork, se ha avanzado en mas sitios. En 1985, los cuatro países de la cohesión -España, Grecia, Portugal e Irlanda- tenían una renta per cápita media del 66% de la media de la Unión Europea. Esa cifra ahora ha crecido al 76%, un aumento del 10%. Contemplado en un contexto histórico apropiado, resulta un incremento importante.

En el caso de Irlanda, el aumento ha sido mayor. La renta per cápita se aproxima a la media de la Unión Europea. Calculadas de nuevo sobre la base del PIB, estas cifras exageran la realidad. Sin embargo, incluso las cifras del PNB, calculadas sobre la base de la paridad adquisitiva, reflejan un alza de casi el 30% desde 1986. Además, los estudios en Irlanda indican que el impacto de los fondos estructurales sobre la economía irlandesa se ha situado

entre el 2,5 y el 3% del Producto Interior Bruto. Estas cifras han disminuido recientemente, pero esto debe contemplarse más como una constatación de nuestro extraordinario crecimiento que como una caída de los ingresos.

No es pues sorprendente que se haya desarrollado una forma de dependencia en relación con los fondos estructurales. Nunca se pensó que fueran a ser permanentes. La Comisaria Wulf-Mathies lo dejó bien claro en Cork. El objetivo fue siempre elevar el potencial productivo de los estados receptores. Esto es precisamente lo que se ha logrado en Irlanda aunque sea difícil de medir. La mayoría de los estudios que circulan se concentran en los efectos secundarios de la demanda inmediata de las transferencias.

La mejora de nuestra infraestructura física ha sido considerable para los que han estado en Irlanda en los últimos diez años y en particular para los que han viajado por el país. Los que se oponían en Irlanda a su integración en la Unión Europea solían argüir que nuestra lejanía física significaría que nunca podríamos superar nuestro status periférico. Las recientes mejoras en la infraestructura del transporte nacional y la adecuada concentración por parte de nuestros órganos de desarrollo industrial en alta tecnología y otras industrias como el telemarketing han ayudado a minimizar la importancia de nuestra ubicación geográfica. La política industrial, que ha aceptado el mercado único y se ha dirigido a aumentar al máximo la ventaja competitiva de Irlanda dentro de él, ha tenido éxito.

Pero aún nos queda un largo camino por recorrer. El crecimiento económico está planteando tantos desafíos como resolviendo problemas. Por ejemplo, ha habido un aumento considerable en el número de coches que circulan por nuestras carreteras. Consecuentemente, muchas de las mejoras de los años recientes, en particular a lo largo de la costa oriental, más desarrollada, ya están mostrando señales de deterioro. Queda todavía por hacer un tremendo trabajo. Y, permítanme que les avise, Irlanda va a utilizar toda su capacidad de negociación para asegurarse de que dispondrá del máximo nivel de ayuda de la Unión Europea. Las asociaciones entre lo público y lo privado (hasta ahora un hecho en las mejoras de las infraestructuras públicas en lugares como el Reino Unido y la lejana Nueva Zelanda) tienen ahora una parte importante en los debates sobre la política pública en Irlanda.

Sería erróneo atribuir todo el éxito económico reciente de Irlanda exclusivamente a los fondos estructurales y de cohesión. También existen otros factores. El perfil demográfico de Irlanda, nuestro régimen de impuestos de sociedades, nuestra tradición anglófona, todo ha contribuido para hacernos atractivos a los inversores extranjeros. Y está claro que la inversión interna ha sido la máquina que ha impulsado el crecimiento económico. Pero también han contribuido las elecciones de la política pública. Incluso en los días mas negros de la recesión económica en los años 80, se dio prioridad al mantenimiento de los niveles en nuestro sistema educativo. En años recientes, nuestro sistema de convenio social nacional ha atraído una atención considerable.

Europa ha estado siempre en el trasfondo. La adhesión a los criterios de Maastricht desde el comienzo ha conformado la política económica nacional. Ha sido posible porque todos los representantes sociales, tanto los sindicatos como los empresarios, apoyaron la entrada en la Unión Monetaria Europea. La participación en la moneda única se convirtió en un imperativo

nacional.

Ha habido, por supuesto, debates acerca de la pérdida de intereses claves de la política económica como el tipo de cambio y la política de tipo de interés. Sin embargo, Irlanda ha tenido su experiencia de economía keynesiana regida por la demanda (haciendo honor a Keynes, como se practicaba en los años 70, y no como se consideraba en los años 30). La experiencia de los fondos estructurales nos ha enseñado la importancia de la innovación de la oferta. En el curso de nuestros dos planes nacionales Irlanda dedicó a inversión en capital humano un porcentaje de nuestra dotación del fondo estructural mayor que el de cualquiera de los otros países de cohesión. Esa inversión ha producido unos dividendos impresionantes.

Al margen del debate sobre si Irlanda va a intentar la regionalización para arrancar mas fondos en la siguiente distribución de fondos estructurales, Irlanda va a recibir menos de la mitad de los fondos conseguidos durante el curso del anterior plan nacional. La pérdida de esos fondos plantea desafíos para los años venideros. Pero hay indicios de que se puede hacer frente a esos retos. Una consecuencia que se deriva de nuestra experiencia en la obtención de fondos europeos es la constatación de la importancia de la planificación estratégica.

En Irlanda, esa habilidad para escoger y programar prioridades tendrá aun mayor importancia en los próximos años.

ANEXO V

Seminario “La cohesión económica y social: piedra angular de la construcción europea”

Madrid, 27 y 28 de noviembre de 1998

Intervención del Sr. Pierre MOSCOVICI, ministro de Asuntos Europeos de Francia

Nunca es fácil unirse a un seminario cuando ya ha comenzado. Sé que los trabajos iniciados ayer han sido fructíferos; espero contribuir de modo que los de esta mañana permitan continuar la reflexión de la manera más útil posible.

En primer lugar, quisiera agradecer muy calurosamente a Jacques DELORS y a José Angel SÁNCHEZ ASIAÍN, que han unido sus energías, muchas como sabemos -aunque usadas en ámbitos diferentes-, para organizar este foro informal.

Este tipo de iniciativas es indispensable para el progreso de Europa. En efecto, éste no puede depender únicamente de la pesada maquinaria de las instituciones comunitarias y de los encuentros bilaterales oficiales, sin duda alguna indispensables pero que nos remiten siempre a la Europa de lo posible. Ahora bien, nuestra misión como políticos consiste también en proyectarnos hacia una Europa de lo ideal, tal vez jamás alcanzable, pero que debe guiarnos y orientar nuestra acción diaria, dándole sentido. Este ideal europeo se nutre, en gran medida, de la reflexión emanada de los círculos más diversos, con la característica común de federar las energías de las personas de buena voluntad que comparten la preocupación por una Europa que funcione mejor, que sea mejor aceptada por los ciudadanos, y cuyos beneficios se repartan mejor entre todas las capas de la población.

Y entro directamente en el tema que debe ocuparnos esta mañana. Esbozaré en primer lugar un rápido balance de la cohesión -sobre el que no me detendré demasiado, pues ya sé que han dedicado a él buena parte de sus trabajos de ayer-, a continuación, insistiré sobre todo en las perspectivas que nos presenta la Política de Cohesión, que debe ser capaz de dar respuestas adecuadas a los retos del futuro.

La Política de Cohesión ha supuesto uno de los éxitos más claros de la Unión Europea de los últimos diez años:

Todos nos felicitamos, con razón, de los progresos de Europa en su camino hacia la Unión Económica y Monetaria, cuando apenas queda un mes para el nacimiento del euro. Sin embargo, me gustaría resaltar, en primer lugar, el tributo que el éxito de la integración económica debe a la Política de Cohesión. En mi opinión, existe un vínculo muy directo entre

la Política de Cohesión y la Unión Económica y Monetaria.

El mercado único ha tenido unos efectos integradores muy fuertes.

Recordemos los temores expresados por doquier hace diez años. Algunos temían un escenario donde intervendría de lleno la teoría de las ventajas comparativas, en un espacio europeo marcado por unas condiciones objetivas de producción muy diferentes, desde Renania a Andalucía o a Apulia. Los países o las regiones menos avanzadas habrían quedado relegadas a sus especializaciones tradicionales, con poco valor añadido, mientras que las corrientes de intercambios intracomunitarios más intensas se habrían desarrollado en beneficio, casi exclusivo, de los países más avanzados del corazón de Europa.

No ha sido así, sino todo lo contrario. Y la explicación radica en el mecanismo corrector que ha supuesto la Política de Cohesión. En apenas doce años, países como Irlanda, España y Portugal han conseguido integrarse plenamente en el mercado europeo. El índice de extroversión de sus economías ha progresado considerablemente, para igualar o superar el de países como Alemania o Francia. Aunque hay que reconocer que estas economías siguen marcadas por una dualidad entre sectores totalmente integrados en el mercado europeo y sectores más tradicionales, más frágiles, y aún al margen, en ciertos aspectos, de las corrientes de intercambio.

Además, el proceso de unificación monetaria habría sido imposible sin la Política de Cohesión.

El Fondo de Cohesión se creó en 1992, para asegurar precisamente esta convergencia económica indispensable para un funcionamiento armonioso de la Unión Económica y Monetaria. España, Portugal e Irlanda han logrado su plaza en el primer tren del euro a cambio de un importantísimo ejercicio de ajuste, llevado a cabo con constancia y esfuerzo continuado, lo que ha permitido al escudo portugués o a la peseta española alcanzar, en unos años, una estabilidad casi equivalente a la del marco o del franco.

En este punto, lo menos que podemos decir es que esta apuesta no estaba ganada de antemano. Gracias a la solidaridad comunitaria, ejercida a través del fondo de cohesión, merced también a la política económica atrevida que estos países han llevado a cabo desde comienzos de la década, seremos Once en la cita del próximo 1 de enero.

Ya saben que el gobierno al que pertenezco había condicionado, en junio de 1997, la entrada definitiva de Francia en el euro a la calificación de Italia y de España, pero también de Portugal. Si estos países cumplían los criterios de convergencia, inflación, tipos de interés, déficit de las finanzas públicas, no habría sido aceptable excluirlos sobre la base de un "sexto criterio enmascarado", más o menos inconfesable, basado en viejos prejuicios que aún nutren, en algunas ocasiones, los ambientes de negocios del norte de Europa en contra de los países latinos. Recordamos esa terminología que hablaba de los países del "Club Med", como si fuera agradable pasar allí unas vacaciones, pero increíble realizar una moneda con ellos.

Afortunadamente, esto ya forma parte del pasado. Nos negamos, en Francia, a avalar esta actitud que habría sido discutible, desde un punto de vista político, y absurda, desde un punto de vista económico.

Políticamente discutible porque habría hecho retroceder a la Unión Europea más de diez años, introduciendo de nuevo una línea de separación entre la Europa del Sur y la Europa renana, históricamente construida en torno a Francia, Alemania y el Benelux.

Económicamente absurda, porque las ventajas que esperamos de la unificación monetaria son directamente proporcionales a la dimensión del espacio económico que respalde al euro. Con once países, que representan un peso demográfico de unos 300 millones de personas y un peso económico al menos equivalente al de los Estados Unidos, el euro estará en perfectas condiciones de ser el instrumento que deseamos tener, tanto para protegernos de las turbulencias monetarias externas como para crear una dinámica de crecimiento autónomo que infunda a los europeos la esperanza de absorber parte del subempleo masivo.

Este instrumento, de enorme potencia, lo tenemos ya, de facto, en nuestras manos. Ya ha tenido sus efectos, tanto en el exterior -como puede comprobarse por el escaso impacto que ha tenido la crisis asiática en las monedas del euro- como en el interior, con una consolidación bastante generalizada en Europa de las perspectivas de demanda interna que compensan la pérdida de ventas en los mercados de los países emergentes.

Habrá que ir más allá en las semanas y los meses próximos, profundizando en la coordinación de las políticas económicas en el marco del Consejo del euro -es un tema que nos preocupa mucho, a nosotros, los franceses- y resolviendo también, en condiciones satisfactorias para todos, la cuestión de la consolidación del euro en el escenario internacional. En lo que respecta a estas cuestiones, he de decir que comparto, en gran medida, los puntos de vista expresados por la Asociación Notre Europe en un documento orientativo reciente, muy interesante, aunque no me atrevo a hacer mío -reserva gubernamental obliga- su título algo provocador, y que es La crisis actual: una oportunidad para Europa.

Todos estos resultados, pasados o presentes, absolutamente decisivos para el futuro económico del continente, los debemos a una voluntad política común. Los debemos también a la clarividencia de los líderes políticos - y pienso en primer lugar en Jacques DELORS- que comprendieron, antes que muchos otros, que estos resultados sólo se conseguirían si interesaban a la mayoría de los europeos, en particular a través de mecanismos de solidaridad comunitaria.

Sin embargo, la Política de Cohesión se enfrenta ahora a nuevos retos.

En primer lugar, la cohesión debe figurar desde ahora en el corazón mismo del proyecto europeo.

El gobierno de Lionel JOSPIN milita firmemente, desde hace un año y medio, a favor del reequilibrio de la construcción europea, en un sentido favorable al crecimiento del empleo.

Nuestra voluntad consiste en hacer del euro un instrumento al servicio de un modelo de crecimiento equilibrado, sostenible en el tiempo, creador de empleos y que permita un reparto social justo de las riquezas producidas. Este objetivo es movilizador y permitirá que el euro goce del éxito político que se merece entre la opinión pública y que, al menos en mi país, empiece a tener.

En este contexto, la responsabilidad de la Unión consiste también en permitir que las políticas comunes que lleva a cabo intervengan más directamente en la profundización de la cohesión porque la cohesión económica y social supera ampliamente el marco de la Política de Cohesión, estrictamente entendida en el sentido del artículo 130 A del Tratado.

Incluye también la política de las grandes obras, definida en Essen sobre la base de las propuestas de Jacques DELORS. Creo que ya ha llegado el momento de superar la contradicción que supone proclamar con frecuencia el papel central de nivelación de las infraestructuras de transporte y de mejora del medio ambiente, financiadas por el Fondo de Cohesión para garantizar la recuperación económica de los países del Sur, y a la vez mostrar cierto escepticismo sobre los efectos de esa política, practicada en toda la Unión. Personalmente, caigo siempre en un profundo desconcierto cuando me explican que el puente Vasco de Gama sobre el Tajo, financiado en gran parte por el Fondo de Cohesión, es un auténtico éxito, pero, sin embargo, un TGV Lyon-Trieste o un TGV del arco mediterráneo, parcialmente financiados con un crédito europeo, serían necesariamente una catástrofe para las finanzas de la Unión.

La cohesión, entendida en un sentido amplio, requiere también que el Fondo Social Europeo esté al servicio de la convergencia de las políticas de empleo, tal y como nos hemos esforzado en reflejarlo en las propuestas contenidas tanto en nuestro plan nacional de acción a favor del empleo, como en el plan presentado por España.

En cuanto a la reforma de la Política Agrícola Común, sólo será admitida por la opinión pública si se enfoca con decisión hacia la defensa del modelo agrícola europeo, preocupado por una ocupación armoniosa del espacio rural y por la defensa de las actividades y del empleo en el medio rural.

Y podría citar muchos otros ejemplos, como el lugar que la Unión pretende conceder a los servicios públicos, cuya legitimidad está solemnemente reconocida en el Tratado de Amsterdam, para que se favorezca, en Europa, una mayor cohesión económica y social.

En este contexto, la Política de Cohesión debe formar parte de este movimiento general, aceptando las adaptaciones indispensables:

La Política de Cohesión debe dar muestras de cierta elasticidad, de cierta capacidad de reformarse, si no quiere exponerse a la crítica. Las primeras reflexiones sobre este aspecto comenzaron hace algo más de un año, en el marco de la Agenda 2000. Estamos aún en una fase bastante preliminar, hay que reconocerlo. Pero, sin embargo, ya distinguimos con bastante nitidez los fundamentos de los planteamientos barajados.

Diré, para simplificar -tal vez sea algo provocador, pero creo que estamos aquí para hablar libremente- que los países de la cohesión se sitúan con bastante claridad en una lógica de derechos adquiridos, lo que conduciría a razonar por acumulación sucesiva de los mecanismos de redistribución comunitaria, sin modificaciones derivadas de los equilibrios geográficos actuales.

Esta lógica podría enfrentarse a la apreciación objetiva de la realidad económica. En efecto, la Política de Cohesión ha sido el principio de una dinámica de fuerte crecimiento en la mayoría de los países de la cohesión, en particular en España, Portugal e Irlanda. El "déficit de crecimiento" que ha sufrido Europa durante esta última década, no ha afectado a los países de la cohesión, que han registrado un promedio de las tasas de crecimiento de un 4,5% en Irlanda, un 3% en España y un 2,6% en Portugal.

La solidaridad comunitaria ha funcionado a pleno rendimiento. Muestra unas realidades concretas de las que la Unión puede enorgullecerse con razón:

- en España, se construirán o reacondicionarán más de 14.000 Km. de carreteras de primer orden, de aquí a finales de 1999;
- en Grecia, el número de ciudades provistas de un sistema de depuración de aguas se duplicará con creces desde su adhesión;
- y en Irlanda, la mitad de los alumnos que prosiguen sus estudios después de la escolaridad obligatoria han disfrutado de una ayuda comunitaria.

En este momento, algunos de estos países, estoy pensando en particular en Irlanda, ya han logrado una situación equilibrada de sus cuentas públicas, lo que les permite programar en beneficio de su país ambiciosas estrategias de reducción de las retenciones obligatorias y del déficit.

En el debate sobre la continuación de la Política de Cohesión, otros países, y pienso en particular en los que se definen como "contribuyentes netos" al presupuesto europeo, Alemania, Holanda, Suecia, por ejemplo, tratan, por el contrario, de que prevalezca una concepción estrecha de la condicionalidad. En cuanto los resultados obtenidos en el camino hacia la convergencia fueran satisfactorios, en su opinión, no cabría mantener durante más tiempo las herramientas comunitarias movilizadas al servicio de esta convergencia.

Evidentemente, habría que matizar mucho este punto de vista, puesto que el funcionamiento armonioso de la Unión Económica y Monetaria supone orientarnos también hacia la convergencia real, y no sólo nominal. Las tasas de crecimiento sostenido registradas por la mayoría de los países de la cohesión estos últimos años no deben ocultar el hecho de que las diferencias de niveles de prosperidad en la Unión siguen siendo muy importantes.

Debemos esforzarnos, por tanto, para que prevalezca un enfoque flexible, que excluya a la

vez todo fenómeno de renta o de abono, así como todo efecto cuchilla. Debemos encontrar aquí un equilibrio que permita tener en cuenta los progresos ya conseguidos en el camino hacia la convergencia y los que quedan aún por conseguir.

Ocurre lo mismo con la reforma de los fondos estructurales propiamente dichos. Es evidente que conviene poner fin a la deriva por la que una parte creciente de la población comunitaria se ha visto cubierta por estos fondos. Actualmente, más del 50% de la población comunitaria se beneficia de los fondos estructurales bajo diversos conceptos. Una solidaridad tan amplia, aplicada de forma generalizada, termina diluyéndose y perdiendo su eficacia inicial.

Por consiguiente, es necesario volver a un contenido redistributivo mayor de esta política regional, aceptando una limitación global de la población cubierta y asegurando la salida progresiva de las regiones con tendencia a aproximarse a la media comunitaria.

La política de los fondos estructurales debe centrarse de nuevo en su vocación, que consiste en reducir las diferencias de riqueza que sufren las regiones con claro retraso de desarrollo, así como las regiones afectadas por un problema obvio de reconversión industrial o de desertización rural, como resultado de la polarización geográfica en el mercado único.

Además, y respetando el principio de subsidiariedad, deben ser los Estados Miembros los responsables de asegurar un desarrollo equilibrado de su territorio nacional, mediante una política autónoma de ordenamiento del territorio, la única en condiciones de tratar de cerca las realidades locales. Lo que, en mi opinión, significa que no debe haber total coincidencia entre la división de zonas comunitaria y las nacionales. Hay que conceder a las autoridades nacionales márgenes de maniobra para que puedan también tratar sus prioridades nacionales. Y esto sencillamente, porque "la solidaridad en la Unión comienza por uno mismo" tal y como lo resalta, con acierto, la Comisión en su último informe sobre la cohesión.

Finalmente, quisiera decir unas palabras sobre el reto que supone la próxima ampliación al Este para la Política de Cohesión puesto que, al pasar a 30, Europa cambiará de naturaleza. Estamos construyendo otra Europa; pero es una Europa que requiere también una Política de Cohesión de cara al horizonte 2003, 2004 o, tal vez, 2005. Seguramente, después del próximo paquete presupuestario, pero esto llegará pronto y merece una nueva reflexión.

Tenemos ante nosotros una empresa histórica que pretende agrupar el continente europeo casi diez años después de la caída del muro de Berlín y de la reunificación alemana. Esta reunificación de Europa será definitiva cuando las nuevas democracias del Este se sientan plenamente implicadas en un proyecto político común, centrado en valores de libertad económica, de profundización democrática y de solidaridad social, que han sido siempre los de la Unión Europea.

De momento, todos estos países se encuentran en el período de transición, de ruptura de sus vínculos con el antiguo sistema de economía planificada y de partido único, pero sin que todavía puedan pretender integrarse armoniosamente al conjunto occidental.

Este proceso tardará un tiempo, hoy todos somos conscientes de ello, y probablemente nuestros amigos polacos, húngaros o checos lo son de una manera tan aguda como nosotros.

A este respecto, me vienen a la mente las reacciones de Václav HAVEL con motivo de la visita a Praga de Lionel JOSPIN, hace dos semanas, absteniéndose de mencionar la fecha del año 2000 para la adhesión de su país, y resaltando por el contrario su preocupación por llevar a cabo seriamente las negociaciones de adhesión, decía: "Bien, en el 2003, si es posible, o más tarde si es necesario". Ya no estamos en esa problemática milenarista, sino en una problemática realista que me parece justa, pues todos conocemos las dificultades económicas planteadas por esta nueva ampliación. La Política de Cohesión Económica y Social fue elaborada, al principio, para un espacio europeo donde las diferencias de renta entre regiones eran de 1 a 2. ¿Es razonable considerar que puede trasladarse sin precaución a un conjunto europeo donde las diferencias máximas varían más bien de 1 a 4?

Evidentemente, la respuesta es negativa. Correríamos el riesgo tanto de una explosión de las finanzas comunitarias como de un estímulo tan artificial como desestabilizador de esas economías de Europa central y oriental, cuya capacidad de absorción de la ayuda externa es, como sabemos, limitada. Procuremos por tanto que la adhesión no suponga para ellos un conflicto y para nosotros la destrucción de las políticas comunes.

Debemos devolver al tiempo su función natural en economía, procediendo por etapas y con método. La estrategia de preadhesión pretende precisamente que estos países puedan acercar progresivamente su sistema productivo a las normas de la economía mercantil de la Unión Europea y, a la vez, reforzar su capacidad de oferta. Las prioridades estratégicas de preadhesión han sido definidas en consecuencia: la aceptación del acervo comunitario y el desarrollo de la inversión productiva son los dos ejes estratégicos que deben determinar las ayudas concedidas en el marco de la preadhesión.

Se trata, al menos, de una condición previa indispensable para pensar, en su momento, en una inserción exitosa de la Política de Cohesión Económica y Social en estos países. Se realizará cuando llegue su hora, siguiendo unas modalidades que respondan obligatoriamente a una doble exigencia: la adaptación a las necesidades reales de los nuevos Estados Miembros de la Unión, por un lado, y la preservación de las políticas comunes en vigor que benefician a los Quince, por otro. Es lo que resumimos en Luxemburgo, en diciembre de 1997, con el principio de la doble programación, que estipula que el paquete financiero dependerá del tamaño de la Unión en el momento de su presentación. Este principio consiguió un amplio consenso entre los Quince y debe protegernos del peligro de construir algo nuevo deshaciendo una parte de lo que ya existe.

Para concluir, quiero señalar que la Política de Cohesión se encuentra en una encrucijada: las necesidades son considerables, pero los recursos financieros están limitados por la disciplina presupuestaria que nos impone el Pacto de Estabilidad y de Crecimiento -y digo "que nos impone", pero que también aceptamos. Tendremos por tanto que mejorar, pero con la misma cantidad de dinero; no será fácil.

Habrá que salir también de un prisma demasiado presupuestario, reorientando todas las políticas comunitarias en un sentido favorable a la cohesión económica y social porque, lo repito, la cohesión no se limita al Fondo de Cohesión.

Es lo que comenzamos en Amsterdam y en Luxemburgo el pasado año con la resolución sobre el crecimiento y el empleo, y con la celebración de una cumbre extraordinaria sobre el empleo.

Es lo que deberemos continuar con los difíciles plazos que nos esperan, en particular la Agenda 2000, pero también la intensificación del diálogo social europeo, la urgencia de una verdadera ciudadanía europea y, a través de ella, de una sociedad civil europea que permita, al menos en la misma proporción que la futura reforma institucional, poner a Europa de nuevo en movimiento.

Gracias por su atención.