

ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

España, la gran ampliación y la cohesión europea

Laureano Lázaro Araujo

EEE 188

Junio 2004



<http://www.fedea.es/hojas/publicado.html>

ISSN 1696-6384

Las opiniones contenidas en los Documentos de la Serie EEE, reflejan exclusivamente las de los autores y no necesariamente las de FEDEA.

The opinions in the EEE Series are the responsibility of the authors and therefore, do not necessarily coincide with those of the FEDEA.

ESPAÑA, LA GRAN AMPLIACIÓN Y LA COHESIÓN EUROPEA

Laureano Lázaro Araujo

1. El reto de la gran ampliación

La última década del siglo XX pasará a la historia de la Unión Europea (UE) como la de la gran galopada de la integración. Hitos señalados de esa década son:

- la puesta en vigor del mercado único (1993),
- la unión monetaria (1999), con los euros circulando desde el 1 de enero de 2002,
- las medidas para fortalecer la cohesión económica y social (Acta Única Europea y Paquetes Delors) y
- el salto de la Comunidad Europea a la Unión Europea (UE).

La primera década del siglo XXI será la de la gran ampliación. Y el reto europeo del primer cuarto del siglo XXI es de completar su unificación, como prefieren decir algunos, aludiendo quizás con este término a un proyecto más político que económico. El 1 de mayo de 2004 es la fecha de la incorporación de Chipre, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Malta, Eslovenia y República Eslovaca. En 2007 serán socios de pleno derecho también Bulgaria y Rumania. No cabe duda de que ambos acontecimientos, intensificación de la integración y ampliación, tienen un fuerte calado económico y político. La clave para definir el futuro de la Unión está en dilucidar cuál de las dos vertientes terminará imponiéndose, si la económica o la política.

Varios son los objetivos de la gran ampliación, como diversos son también los riesgos que corre la UE en una de las operaciones de más envergadura acometidas en su historia. Todas las metas y peligros se pueden resumir en uno y su contrario. El principal objetivo debe ser consolidar un espacio de estabilidad y desarrollo en Europa, integrando en un proyecto político netamente europeo a países que en demasiadas ocasiones de importancia fundamental (la guerra de Iraq es el ejemplo más llamativo, pero no es el único caso) se han manifestado como más pro norteamericanos que pro europeos. Hay que reconocer, sin embargo, que hubo gobiernos de los Quince (por ejemplo, el británico, el español, el italiano y el portugués) que no se quedaron a la zaga a la hora de apoyar al de EE. UU. Algún presidente (británico y español) se hizo una foto para la historia junto a Bush.

El escollo más grande a sortear en la UE ampliada es la tentación de limitarse a configurar un mercado único, con libre circulación de mercancías y factores productivos (mano de obra, capitales y servicios). Los instrumentos esenciales para conseguir lo primero y evitar lo segundo son el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial, por un lado, y, por otra parte, el diseño de una verdadera política europea de seguridad y defensa (PESD) y de una política exterior y de seguridad común (PESC), teniendo en cuenta que la mejor política de defensa es una buena política exterior, como tantas veces se ha dicho.

Sin perder de vista el papel que España debe jugar en la construcción europea desde una posición progresista, y sin renunciar tampoco a la defensa de lo que más convenga a sus intereses, este trabajo se centrará en unas reflexiones sobre las claves

que deberían inspirar la política de cohesión económica, social y territorial en el período 2007-2013.

2. El marco de referencia

Con la incorporación del primer grupo de diez candidatos (República Checa, Chipre, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia), la actual UE-15 pasará de tener casi 380 millones de habitantes a una nueva UE-25 con cerca de 455 millones. Pero el PIB por habitante medido en paridades de poder adquisitivo (PPA) caerá alrededor de 13 puntos. Con la integración de Bulgaria y Rumania, la UE-27 sumará una población de 485 millones y el PIB por habitante en PPA medio de la UE-15 descenderá aproximadamente 5 puntos más. En total, 18 puntos de disminución de la media del PIB por habitante. Al final de este proceso, la población de la Unión Europea habrá crecido en cerca del 30%, mientras que el aumento del PIB global se habrá limitado al 10%, porcentaje que sería mucho más bajo (5%) si esta magnitud se midiera en moneda corriente, en lugar de hacerlo en PPA. (Comisión Europea, 2004). Importa tener en cuenta que la mitad del peso demográfico y económico de los Diez nuevos Estados miembros desde 2004 corresponde a Polonia. Su influencia política no se mide por la población o el PIB p. h., que, por cierto, no llega a la mitad de la media de la UE-25, pues se queda en el 45,1 por ciento.

Con los datos hoy disponibles, los países de los QUINCE se pueden dividir sin grandes complicaciones en dos grupos, en razón de su nivel de desarrollo, medido a través del PIB per cápita en PPA de la UE-15, según que estén por encima o por debajo de la media de la UE-15. En la cabeza de los doce países que sobrepasan el listón de separación se sitúan Luxemburgo, que casi dobla la media, y Dinamarca, con un índice de 115,8. Por debajo del umbral que separa a los países ricos de los pobres sólo están España (83,9), Portugal (70,6) y Grecia (66,3). Continuando con la referencia de la UE-15, los diez nuevos socios de 2004 tienen un índice de PIB p. h. de 45,5. El valor para el grupo de los doce nuevos es de 39,3.

La UE ampliada será más compleja y habrá que diferenciar cuatro grupos de países. Tomando como referencia el valor medio de este indicador en la UE-25, en la cabeza destacan doce Estados con un PIB p.c. superior a la media. Son los QUINCE actuales menos España, Portugal y Grecia. En un nivel intermedio se sitúan los tres citados más Chipre, Eslovenia, República Checa, Malta y Hungría, cuyo PIB p. c. se mueve entre la mitad de la media y la media de la UE-25. En tercer lugar aparecen la República Eslovaca, Polonia, Estonia, Lituania y Letonia, cuyo PIB p. c. está entre un tercio y la mitad de la media. Finalmente, Bulgaria y Rumania forman la cola, con un valor del indicador superior a la cuarta parte e inferior a un tercio de la media. De las cincuenta y cinco nuevas regiones comunitarias de la UE-27 (cuarenta y una, si no se cuentan las de Bulgaria y Rumania), sólo cinco (Praga, 148; Bratislava, 112; Budapest, 89; Chipre, 85 y Malta, 76, citadas de mayor a menor índice) superan el 75% de la media, nivel en que sitúan los criterios vigentes para la aplicación de los Fondos Estructurales el listón que separa a las regiones subdesarrolladas de las desarrolladas.

Se puede observar que España, Portugal y Grecia, que son los únicos de los actuales miembros con un PIB p. c. inferior a la media de la UE-15, saltan de la cola de los QUINCE al segundo grupo de los VEINTISIETE. Ante este panorama, y dejando a

un lado la cuestión fundamental de si se habla de consumidores (mercado) o de ciudadanos (proyecto político), no hay duda de que el centro de gravedad de la política de cohesión económica, social y territorial debe desplazarse desde el sur mediterráneo hacia el centro y este de Europa, es decir, a favor de los nuevos socios.

Pero no debe olvidarse que todavía falta por rematar el empeño puesto en el pasado por impulsar el desarrollo del sur, no sólo de Grecia y Portugal, sino también de algunas comunidades autónomas españolas. La nueva situación está a la vuelta de la esquina.

Diferentes estudios y comentarios han dado lugar a que las alarmas se disparen entre nosotros, ante la posibilidad de una drástica disminución de los recursos para acciones estructurales (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) que viene recibiendo España. Antes de que se aprobara la asignación de recursos para el actual período de programación de los Fondos Estructurales (2000-2006), comenzaron a aparecer análisis sobre el impacto de la ampliación para España en materia de captación financiera (Sanz, 1998). Por lo que se refiere al futuro, es decir, a partir de 2007, uno de los trabajos que más ha influido en la formación de opinión entre los estudiosos es el de Martín, Herce, Sosvilla-Rivero y Velázquez (2002). Según sus estimaciones, tan sólo Andalucía, Extremadura y Galicia mantendrían en el futuro la condición de objetivo nº. 1, advirtiendo que Galicia podría perderla fácilmente. A partir de esta referencia, otros autores que se han acercado al tema han contribuido a difundir la creencia de que después de 2007 sólo Extremadura y Andalucía recibirán Fondos Estructurales en cantidad equivalente a la actual. Como luego se verá, las conclusiones ciertamente pesimistas de los citados autores, en la materia que nos ocupa, parten de la hipótesis de que las decisiones se tomarán en el seno de una UE-27. Pero no será así, lo cual no deja de ser un alivio, al no haberse producido todavía el segundo *efecto estadístico* de la ampliación.

Quizás el sobresalto haya sido exagerado, si es que se puede hablar de temores desmedidos cuando se pone sobre el tapete la discusión del presupuesto comunitario. Ahora bien, no es lo mismo dejar de recibir recursos porque ya se ha alcanzado un nivel de desarrollo que los hace innecesarios (*efecto convergencia*, es decir, la obtención de un PIB p. h. que supera el 75% de la media de la UE-15) que perderlos sólo por el hecho de que, con motivo de la ampliación, los indicadores estadísticos anoten una subida artificial del PIB per cápita, que no va acompañada de una elevación real del nivel de vida. Es lo que se ha dado en llamar *efecto estadístico*, que es el incremento del valor del índice del PIB p. h. de un país o región al dejar de tomar como referencia (índice 100) la media de la UE-15, sustituyéndola por la media de la UE-25 o de la UE-27. El índice sube de valor, pero el nivel de vida real sigue siendo el mismo.

3. España y sus comunidades y ciudades autónomas en el Tercer Informe sobre la cohesión

¿Qué se puede anticipar sobre los efectos que tendrá para España la integración de nuevos socios? En primer lugar, para tranquilidad general, ha de quedar claro que, en cualquier caso, la asignación de recursos estructurales desde 2000 hasta 2006 inclusive está fijada para todos y cada uno de los QUINCE y no se verá afectada para nada por la ampliación, cualquiera que sea la fecha en que acaezca. Es cierto, sin embargo, que habrá consecuencias para 2007-2013, que será el siguiente período de programación financiera de la Unión Europea. Como segunda cuestión preliminar, hay que señalar

que, aun en el caso de que no hubiera ampliación, con los criterios que vienen aplicándose desde la reforma de los Fondos Estructurales para determinar qué regiones pertenecen al objetivo n.º 1, algunas comunidades españolas saldrían de este objetivo como consecuencia de la convergencia real, es decir, por haber superado el umbral del bajo nivel de desarrollo. Esta circunstancia no debe ser motivo de lamento, sino de satisfacción. Por paradójico que pueda parecer, las ayudas que se reciben tienen como finalidad principal apoyar a quien las recibe a colocarle en situación de dejar de percibir las, claro está, cuando haya desaparecido la razón que las puso en marcha. La cultura de la asistencia permanente, al margen de criterios objetivos, es insostenible e indefendible. Pero tampoco se puede hacer depender la recepción de ayudas de la buena o mala disposición de los países más ricos.

La publicación (el 18 de febrero de 2004) del Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social por parte de la Comisión Europea (2004) aporta información estadística relevante para poder avanzar elementos de juicio con que responder a la pregunta del párrafo anterior, que no es de fácil contestación, por muchas y complejas razones, que van más allá y están por encima de los datos estadísticos y de las proyecciones de macromagnitudes económicas.

Antes de intentar reflexionar sobre el futuro, veamos cuál es la situación de España en la actualidad, a tenor de los datos disponibles. Citadas por orden alfabético, pertenecen al objetivo n.º 1 las comunidades y ciudades autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla. Si hoy, en la UE de los QUINCE, hubiera que decidir el nuevo mapa del objetivo n.º 1, manteniendo las reglas vigentes, las estadísticas disponibles de PIB por habitante ponen de manifiesto que tres de dichas regiones tienen un PIB p. c. que supera sin ninguna duda el nivel del 75% exigido por la normativa actual para pertenecer a este objetivo. En principio, y como consecuencia del *efecto convergencia*, aun sin ampliación de la UE, nos encontramos con que Canarias (79,8), Comunidad Valenciana (88,8) y Castilla y León (77,5), en principio, están abocadas a salir de este objetivo. Estas tres comunidades autónomas suman una población de 8,3 millones de habitantes, que representa el 35% de los 23,447 millones de habitantes españoles de las regiones del objetivo n.º 1. Canarias podrá alegar en su favor su carácter de región ultraperiférica (RUPF), reconocido expresamente en el artículo 299.2 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea. Sobre esta cuestión se volverá más adelante.

No hay que lamentar que estas comunidades autónomas dejen de percibir en el futuro los Fondos Estructurales en cuantía tan importante como ahora. Hay que felicitar por el éxito alcanzado, gracias al buen uso que se ha hecho de las ayudas recibidas hasta ahora.

Una vez ampliada la UE, en la UE-25, con los datos disponibles y las reglas actuales, el efecto estadístico afectará claramente a Asturias (79,0), Murcia (77,4) y Ceuta y Melilla (76,5). Suman 2,3 millones de habitantes, equivalentes al 10% de la población española del objetivo n.º 1). Hoy por hoy, con los datos y las reglas actuales, continuarían en el equivalente al actual objetivo n.º 1 Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia, que representan el 55% de la población del objetivo citado. Pero hay que advertir que Castilla –La Mancha tiene ya un índice superior al 74%.

Evidentemente, nadie está en condiciones de afirmar que los datos y las reglas en vigor vayan a mantenerse. Más bien, puede asegurarse que se van a modificar. Y es en el resbaladizo terreno de los supuestos sobre las proyecciones estadísticas y las futuras reglas donde uno corre al mayor riesgo de patinar. No obstante, se puede y se debe tratar de otear el futuro, sin ánimo de aspirar a convertirse en profeta, para mejor prepararse ante lo que se avecina. Por ora parte, se dispone ya de alguna información sobre las líneas maestras de lo que será la futura propuesta de la Comisión.

4. Las claves del escenario futuro

Aun prescindiendo de hacer proyecciones estadísticas, se puede decir que el efecto estadístico para España estará sometido a dos tendencias contrapuestas. Es muy probable que el crecimiento del PIB de los países candidatos sea superior a la media de la UE durante varios años, con lo cual el efecto quedaría atemperado. Pero es también posible que la dinámica económica de algunas regiones españolas haga que la convergencia real con la media europea siga avanzando. El resultado puede ser que una y otra tendencia se neutralicen. Dejando las proyecciones a un lado, lo que finalmente resulte será consecuencia de los acuerdos a que se llegue. A continuación se examinarán las principales claves para plantear el escenario en que se representará la actuación de los Fondos Estructurales en el período 2007-2013.

a) Los Fondos Estructurales en 2007-2013

Durante el nuevo período de programación de los Fondos Estructurales (2007-2013) cambiarán aspectos esenciales del funcionamiento actual de los Fondos. Por citar alguno, se puede adelantar que:

-Habrá tres objetivos prioritarios, pero con un contenido, al menos con una denominación diferente.

-El primer objetivo consistirá en impulsar la convergencia, el crecimiento y la competitividad de las regiones menos desarrolladas. Se mantendrá, eso sí, el umbral del 75% del PIB p. h. para pertenecer a este objetivo. Es decir, se trata de un objetivo con una delimitación territorial. Concentrará alrededor del 78% del presupuesto de los Fondos.

-El objetivo nº. 2 promoverá la competitividad regional y el empleo. No tendrá delimitación territorial previa, por lo que los Fondos podrán intervenir a título de este objetivo en cualquier parte de la UE. Pero se tenderá a establecer unas prioridades territoriales y sectoriales a través de los documentos de programación. A este objetivo se destinará el 18% de los recursos estructurales.

-El tercer objetivo, con el 4% de los Fondos, apoyará la cooperación territorial en la UE.

-Desaparecen las iniciativas comunitarias.

-Las regiones que salen del objetivo nº. 1 por razón del efecto estadístico tendrán una consideración especial, con una asignación de recursos que, partiendo del 85% de las ayudas que hubieran recibido en caso de que no hubiera habido ampliación, irá

decreciendo. En el conjunto del período, recibirán dos tercios de lo que les hubiera correspondido en caso de continuar en ese objetivo.

-Las regiones que salen del objetivo nº. 1 en virtud del efecto convergencia recibirán un tratamiento similar al aprobado para el período actual. La salida será suave, no de golpe, pudiendo recibir para el conjunto del período ayudas equivalentes a un tercio de lo que les hubiera correspondido sin salir.

-El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola funcionará con total autonomía respecto de los Fondos Estructurales. En teoría, dedicará más recursos al desarrollo rural y a fortalecer la cohesión, lo cual no deje de ser una novedad.

b) Estadísticas de referencia

Si se mantiene el calendario de trabajo previsto, y no hay razón para pensar que no va a ser así, la Comisión aprobará su propuesta de nuevos reglamentos dentro del 2004. Es casi seguro que el indicador utilizado para determinar qué regiones van a pertenecer al equivalente al actual objetivo n.º 1 será el PIB p.c. en PPA. Cualquier intento de incorporar otros más daría lugar a movimientos interesados de cada Estado para introducir el que más le favoreciera a él, con lo cual se neutralizarían unos intentos con sus contrarios.

En la fecha de la propuesta estarán disponibles datos de PIB p. c. a escala regional para el trienio 1999-2000-2001. La discusión de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo será larga y correosa. Es deseable que los nuevos reglamentos se aprueben a finales de 2005, para disponer de 2006 en la preparación de los documentos de programación, que deberían aprobarse durante 2006, para hacerlos operativos y poder aplicarlos desde el comienzo del nuevo período de programación. De no ser así, se incurriría una vez más en el viejo problemas de los retrasos, con consecuencias en la ejecución presupuestaria.

Es posible que la aprobación del nuevo mapa prioritario se lleve a cabo con datos del trienio 2000-2001-2002, aunque no hay que descartar que se disponga de datos para el trienio 2001-2002-2003. (El mapa para 2000-2006 se determinó en 1999 con datos del trienio 1994-1995-1996). En cualquier caso, de lo que cabe ninguna duda es de que se utilizarán estadísticas de la UE-25. No podrá ser de otra manera, porque VEINTICINCO serán en ese momento sean miembros de la UE. Aunque a algunos parezca un detalle sin importancia, no es una cuestión baladí el hecho de que los nuevos reglamentos se aprueben antes de completar el actual programa de la ampliación con la integración de Bulgaria y Rumania. Si se aplicaran estadísticas de la UE-27, nos encontraríamos con que Rumania y Bulgaria añaden un efecto estadístico de aproximadamente cinco puntos más en el PIB p. c. medio de la UE.

c) Enfoque regional frente a enfoque nacional

Desde la reforma de los Fondos Estructurales que entró en vigor en 1989, sus intervenciones obedecen a criterios de necesidades regionales. Es sabido que la definición de determinados objetivos, aquellos en que puede intervenir el FEDER, va

acompañada de la delimitación de una región susceptible de beneficiarse de estas ayudas. Los indicadores utilizados para determinar las zonas en que pueden intervenir los Fondos Estructurales han venido siendo regionales. En cambio, el Fondo de Cohesión se creó en 1993 para ayudar a los Estados menos desarrollados de la UE a cumplir los criterios de la convergencia nominal, lo cual les permitiría incorporarse a la unión monetaria, sin poner en riesgo los objetivos de la convergencia real. En otras palabras, los Fondos Estructurales funcionan con arreglo a un *enfoque regional*, en tanto que el Fondo de Cohesión se puso en marcha con un *enfoque nacional*.

Algunos países son partidarios de que en el futuro (2007-2013) los Fondos Estructurales abandonen el enfoque regional y adopten el nacional. No se trata sólo de una cuestión de principio, es decir, de cuál es el origen y la misión de unos y otros Fondos, sino de las consecuencias prácticas que acarrearía el cambio de orientación.

Mientras que actualmente la determinación de las regiones del objetivo n.º 1 se efectúa en función de que su PIB p. c. sea inferior a un determinado nivel (75% de la media comunitaria), el cambio en favor de la aproximación nacional en el caso de los Fondos Estructurales implicaría que sólo se aplicarían en regiones de países menos desarrollados. De este modo, la política regional a favor de las regiones poco desarrolladas de los países que superen un determinado nivel de renta sería una cuestión nacional y debería financiarse con recursos nacionales (renacionalización de la política regional), no con fondos comunitarios.

Hay países que presionan desde hace tiempo por el cambio de orientación. Y han conseguido dejar algún rastro de sus intenciones en la normativa vigente. Por ejemplo, en el artículo 7.3 del Reglamento general de los Fondos Estructurales se establece que el reparto indicativo de los créditos de compromiso entre los Estados miembros tendrá en cuenta, entre otros criterios, la prosperidad nacional, además de la prosperidad regional. Algo pretendían los países que presionaron para introducir ese criterio, porque en Bruselas no se da puntada sin hilo.

El Reino Unido ha sido el país que con más claridad ha planteado públicamente en un documento oficial de forma más rotunda e inequívoca su posición favorable al enfoque nacional. En el punto 4.13 de su *A modern regional policy for the United Kingdom* se dice: “Las ayudas regionales en los Estados miembros más prósperos (es decir, con un PNB p. c. medido en PPA superior al 90% de la media de la UE, según el criterio usado para el Fondo de Cohesión) se instrumentarán a nivel nacional”. En este caso, desaparecerían las ayudas estructurales.

El único Estado de los Quince actuales beneficiario del Fondo de Cohesión (Irlanda está ya en posición de salida suave de sus ayudas) afectado por la propuesta británica es España. Un detalle que no carece de importancia es que el Reino Unido hizo pública su propuesta en el mes de marzo de 2003, cuando todavía estaba fresca la tinta de las fotos de Aznar con Blair y Bush en las Azores. No se sabe si en una pausa para tomar café Blair comentó la jugada a su amigo Aznar.

Es poco probable que para el próximo período de programación de los Fondos Estructurales se imponga el enfoque nacional.

d) Recursos para acciones estructurales

Los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 establecieron como límite de gasto para el presupuesto común el 1,27% del PNB de la UE. Después de la revisión de la metodología de estimación de las macromagnitudes, manteniendo el montante de recursos, el porcentaje pasó a representar el 1,24%. La realidad lo ha alejado del techo, pues supone aproximadamente el 1,1%. Los recursos dedicados en la actualidad a acciones estructurales también están por debajo de sus posibilidades. Representan alrededor del 0,30% del PIB comunitario.

El comisario Barnier, responsable de la política regional y de cohesión, no se cansa de repetir que el límite de la credibilidad de la política regional comunitaria está en la asignación a acciones estructurales de no menos del 0,45% del PIB de la UE.

La opinión de un comisario es una más del Colegio de Comisarios. La Comisión Europea (2004b) ha aprobado la propuesta de nuevas perspectivas financieras, que han de sancionar las instituciones competentes. Está por ver cuál será. Pero la experiencia enseña que se puede dar por seguro que el Consejo Europeo meterá la tijera. O sea, que es dudoso que la asignación de recursos a la línea de acciones estructurales alcance el límite de la credibilidad.

Por el momento, en una UE con unas diferencias de desarrollo como nunca ha soportado, se mantiene el techo de 1,24% de la RNB para los recursos propios de la UE, con un promedio de créditos de pago del 1,14% para el conjunto del período. Para acciones estructurales se han previsto 336.000 millones de euros. Esta cifra se queda por debajo del límite de la credibilidad, pues representa el 0,41%. Pero se hará ingeniería contable para tener en cuenta otras partidas (desarrollo rural, reservas), de forma que se pueda decir que se llega al 0,45%.

e) Concentración de ayudas en el nuevo objetivo nº. 1

En la actualidad, en el objetivo nº. 1 considerado en sentido estricto se concentra el 65,4% de las ayudas de los Fondos. Añadiendo la parte debida a las ayudas transitorias a favor de las regiones que han salido del objetivo (4,3%), se llega al 69,7%.

La Comisión propone que en el futuro se dedique al objetivo de convergencia, crecimiento y competitividad el 78% del presupuesto estructural de 336.000 millones de euros. Ciertamente, es una concentración significativa. Se estima que, de este montante, el 42% se destinará a las regiones menos desarrolladas de los Quince miembros anteriores a la ampliación y el 58% irá a los nuevos Diez socios.

Ningún país podrá recibir ayudas que representen más del 4% de su PIB. En toda la historia de la UE, ningún Estado ha llegado a ese nivel. España nunca ha superado el 1,5 %. ¿Cuál es la razón del establecimiento de este techo? En teoría, se trata de la magnitud que delimita la capacidad de buena gestión de los recursos estructurales que recibe un país. Pero ese axioma no consta en el Testamento de Adán sobre la UE. A decir verdad, se trata de una novedad relativa, porque ya está vigente en la actualidad. Ahora bien, no es menos cierto que se introdujo de antemano como prevención de heridas sobrevenidas a nuevas susceptibilidades.

El reparto entre los actuales Quince viejos y los Diez nuevos permite dar cumplida satisfacción a las regiones que se ven perjudicadas por el efecto estadístico. Hablando de dinero todo es poco, pero la solución que se propone, asignando a estas regiones una cantidad equivalente a dos tercios de lo que hubieran recibido sin efecto estadístico, parece razonable en los tiempos de recortes que corremos.

f) El listón del objetivo n.º 1 y la solución al efecto estadístico

Desde 1989 el criterio para delimitar el mapa europeo del objetivo n.º 1 se ha fijado en que el PIB p. c. sea inferior al 75% de la media comunitaria. Desde una aplicación excesivamente flexible del criterio, negociada en el Consejo, que debía aprobarlo por unanimidad, con lo cual eran inevitables las concesiones mutuas, se ha evolucionado hacia una aplicación técnica y estricta del criterio estadístico por parte de la Comisión para el período 2000-2006. Al mismo tiempo, se ha arbitrado un sistema de salida suave de este objetivo, con disminución sucesiva de las ayudas, para las regiones que pertenecieron al objetivo n.º 1 durante 1994-1999 y han dejado de cumplir el criterio. Se trata de un precedente que hay que tener en cuenta. Un precedente que se mantendrá en el futuro.

La cuestión que se plantea para después de 2006 tiene que ver con el efecto estadístico de la ampliación, pues son muchas las regiones que se verán afectadas, sin que se haya producido la convergencia real que dio lugar a las salidas anteriores del objetivo. La amplitud y generalización del problema permite pensar en la posibilidad de encontrar una solución aceptable. Las posibilidades de acuerdo se moverán entre algunas de estas:

- Mantenimiento estricto del límite del 75% del PIB p. c. para pertenecer al objetivo n.º 1, sin más contemplaciones. Es una alternativa muy dura, que provocaría tensiones en los países y regiones afectados.
- Neutralización total o parcial del efecto estadístico, subiendo el listón hasta un punto razonable. Una subida al 80% del PIB p. c. podría ser suficiente para arreglar muchos problemas, en particular a Alemania, que tiene conflictos políticos internos no despreciables en materia del futuro objetivo n.º 1, como consecuencia del impacto de la ampliación. Pero rompería el precedente del 75%, que ya ha hecho escuela y ha sentado cátedra en la breve historia de la política de cohesión europea.
- Mantenimiento del criterio del 75%, pero arbitrando soluciones de salida suave del objetivo n.º 1, que, a su vez, podría adoptar dos posiciones:
 - Solución uniforme y única para todas las regiones afectadas.
 - Solución discriminatoria, más favorable para las regiones afectadas por el efecto estadístico que para las que han logrado un nivel aceptable de convergencia.
 - Doble vara de medir. Se trata de una alternativa manejada en algún momento en medios españoles. Consiste en evitar las consecuencias del efecto estadístico delimitando el mapa del objetivo n.º 1 de los actuales Quince tomando como referencia el PIB p. h. de los Quince y aplicando el criterio del 75%. Para los Veinticinco, se tomaría como referencia el PIB medio de la UE ampliada. Es un planteamiento que generaría muchas dudas, por lo que implica de trato diferenciado y tal vez discriminatorio. Por otro lado, ¿cuándo y cómo se unificarían los criterios?

La solución que se está abriendo camino, bastante aceptable, consiste:

- Mantener el umbral del 75% como norma general.

- Buscar una solución para las regiones tocadas por el efecto estadístico.

Si el problema del efecto estadístico fuera sólo de un país, hubiera resultado muy difícil encontrar una solución. Pero, tratándose de una situación generalizada, deja de ser un asunto particular y pasa a ser un problema comunitario, que recama una solución comunitaria.

De las actuales 50 regiones del objetivo nº. 1, la tercera parte, 17 se encuentra en tan comprometida situación estadística. En ellas viven 19 millones de habitantes, la cuarta parte de los actuales beneficiarios del objetivo. En el caso de España, ya se ha visto que Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla (10 % de la población española del objetivo prioritario) están en efecto estadístico. Pero el problema es mucho más grave para Alemania, (tres cuartas partes de su población objetivo nº. 1) y Reino Unido (dos tercios de la población).

Siempre sostuve que se encontraría una solución común a un problema común. Parece que Alemania ha intentado resolverlo por su cuenta, prometiendo a los Länder afectados sustituir las ayudas comunitarias por otras del presupuesto federal, que serían incluso más sustanciosas. Pero los Estados no se han fiado de promesas que pueden estar al albur del buen o mal entendimiento entre un Land y el gobierno federal, que a veces está en función de coincidencias o diferencias de colores políticos. Mantener un nivel de ayudas de dos tercios de lo correspondiente en caso de haber permanecido en el objetivo es aceptable.

g) El caso de Canarias

Canarias tiene actualmente un PIB p. c. del 79,6% de la media comunitaria de la UE-15, es decir, por encima del límite vigente para pertenecer al objetivo nº. 1.

Hay esperanza de que pueda mantenerse en él, alegando su carácter de región ultraperiférica (RUPF) y el reconocimiento que hace el artículo 299.2 del vigente Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada) a Canarias, Azores, Madeira y Departamentos de Ultramar de Francia. Pero no hay que confiarse demasiado. Seguramente no faltará quien recuerde durante las discusiones sobre su continuación o salida del objetivo prioritario que la consideración especial de las RUPF se hace “teniendo en cuenta la situación estructural social y económica”. Y se alegrará que la situación ha variado para Canarias en grado tal que hace innecesarias en este caso unas ayudas destinadas a las regiones menos desarrolladas.

Habrà que andar con ojo en este caso, porque, además, el Tratado que resulte de la Conferencia Intergubernamental que apruebe la Constitución Europea puede variar la redacción del texto en lo que concierne a las regiones ultraperiféricas.

Un punto a favor a este respecto es que el efecto convergencia afecta también a Madeira. Además, Finlandia tiene con España posibles intereses comunes por sus regiones ultraperiféricas del polo norte. Lo mismo podría decirse de Suecia, si no fuera porque se trata de un país no muy europeísta, que prefiere dar ayudas regionales directamente de su presupuesto nacional, sin pasar por el presupuesto común.

Aunque no se trata de un asunto tan generalizado como el del efecto estadístico, lo cierto es que España no tiene que lidiar en solitario la cuestión. De ahí que quepa

esperar la disposición de un paquete específico para las regiones ultraperiféricas o con graves problemas de accesibilidad.

h) El Fondo de Cohesión

Si se mantuviera en el futuro el criterio del 90% del PNB p. c. para poder recibir ayudas del Fondo de Cohesión, España las perdería, al superar no por mucho el nivel establecido, con el agravante de que es el único de los actuales beneficiarios en tan comprometida situación (ya se ha dicho que Irlanda está prácticamente fuera). Está en juego la continuidad a partir de 2007 de los 11.160 millones de euros que España recibirá de este Fondo durante el período 2000-2006.

En un sistema intergubernamental, en que las alianzas posibles están en buena medida determinadas por la necesidad de hacer causa común para resolver problemas comunes, esta circunstancia no debe pasar desapercibida. Será más difícil para España encontrar aliados a la hora de resolver sus cuitas con el Fondo de Cohesión que con los Fondos Estructurales, porque frente a un problema no se encontrará sólo y frente al otro sí.

Por otro lado, no hay que olvidar que un número significativo de países quiere que desaparezca este Fondo. No obstante, teniendo en cuenta el precedente de Irlanda, cabe esperar que se arbitre alguna solución transitoria.

La actitud negociadora del Gobierno Aznar en esta cuestión no deja de ser sorprendente. En noviembre de 1996, Rato, un relevante miembro de todos los Gabinetes de Aznar, que le hizo vicepresidente del Gobierno, pero no quiso designarle como su heredero, declaró públicamente, en plena euforia liberal, que “España renuncia al Fondo de Cohesión”. Así está recogido en la prensa. Después, en la negociación de la *Agenda 2000*, Aznar supo granjearse la particular enemiga del canciller alemán. Quien desde la oposición tildó de “pedigüeño” al entonces presidente del Gobierno español, por pelear y conseguir que se aprobara la creación del Fondo de Cohesión, pasó a ser “Aznar el quiero más” en el Consejo Europeo de Berlín. A partir de ahí, parecía empeñado en mantener una contienda continua por los Fondos Estructurales, más que por el Fondo de Cohesión. Muchos Gobiernos han elevado memorandos defendiendo sus puntos de vista sobre las acciones estructurales en la futura UE (Cordero, 2002). Aznar envió uno a destiempo, el 19 de noviembre de 2001, siguiendo después un silencio absoluto.

Teniendo en cuenta lo establecido en los Tratados sobre las condiciones para que un país pueda recibir recursos del Fondo de Cohesión, el Comisario de Política Regional y de Cohesión, Barnier, y la Comisión ha hecho suyas sus opiniones en este punto, ha declarado que carece de base jurídica para proponer una solución al problema de España con el Fondo de Cohesión. Según esta posición, la Comisión carece de autonomía para tomar la iniciativa de proponer una salida suave con ayudas transitorias. Es un enfoque correcto sólo en parte. Los problemas políticos requieren soluciones políticas, no subterfugios jurídicos. Pero hace falta que se plantee el problema político por quien puede y debe plantearlo.

El proyecto de Constitución Europea suministra la solución jurídica a la posibilidad de que España pueda seguir recibiendo ayudas decrecientes del Fondo de Cohesión, en lugar de perderlas de golpe y por completo por tener un PNB superior al

90% de la media comunitaria de la UE ampliada. En efecto, el artículo III-119 del proyecto elimina del Tratado ese umbral y remite a una futura ley en los siguientes términos: “Un Fondo de Cohesión, creado mediante leyes europeas, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte (...). El Consejo de Ministros se pronunciará por unanimidad hasta el 1 de enero de 2007”.

Para que no falte ningún ingrediente de sorpresa, el Presidente del Gobierno español impidió que se aprobara este texto en la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2003.

i) El saldo financiero de los nuevos socios

Una especie de acuerdo tácito viene a decir que ninguno de los nuevos socios debe entrar con un resultado de saldo financiero en contra en sus relaciones con el presupuesto comunitario. La anterior ampliación sirvió para aprender de las reacciones poco europeístas de Austria y Suecia.

Si se mantuviera la regla del 75% del PIB p. c. para pertenecer al objetivo n.º 1, Chipre y Malta quedarían fuera del objetivo prioritario. La probabilidad de que alcanzaran un saldo financiero negativo con la Comunidad es alta. De ser así, habría que encontrar alguna solución para Chipre. Puede llegar a través de la fórmula del “cheque británico”, que nunca debiera haber existido, por ser un mal a desterrar, por mucho que se vaya a generalizar.

5. Escenarios posibles

Con las claves examinadas, es posible dibujar varios escenarios.

En el escenario más pesimista, no sólo para España, sino para el futuro político de la UE,

- a) los recursos dedicados a acciones estructurales se mantendrían en su nivel actual (0,30% del PIB comunitario);
- b) sólo podrían pertenecer al objetivo n.º 1 regiones de países con un PIB per cápita inferior a un determinado nivel (*enfoque nacional* de la concesión de ayudas), en la línea de la reciente propuesta del Gobierno de Blair, que fija la barrera en el 90%, con lo cual España sería el único país de los grupos segundo, tercero y cuarto de los citados más arriba que se vería afectado (sin comentarios sobre los amigos que el Gobierno español se busca en Europa);
- c) una vez pasada la primera criba, el listón para pertenecer al objetivo n.º 1 seguiría estando donde se encuentra ahora (PIB p. c. inferior al 75% de la media);
- d) aunque se mantenga el precedente del período 2000-2006 de facilitar una salida suave del objetivo citado, no se establecería ninguna diferencia de trato entre las regiones que salgan por convergencia real y las que se vean tocadas por el efecto estadístico;
- e) no se tendría en cuenta el carácter ultraperiférico de Canarias y

- f) las reglas se aplicarían de manera inflexible.

En el escenario más optimista,

- a) las disponibilidades financieras para acciones estructurales crecerían de manera significativa (por lo menos, hasta el 0,45% del PIB comunitario, como viene reclamando el Comisario Barnier);
- b) no habría selección previa de países aspirantes a tener regiones en el objetivo n.º 1, atendiendo exclusivamente al *enfoque regional* para determinar la pertenencia a este objetivo;
- c) el nivel de PIB por habitante exigido para pertenecer al objetivo n.º 1 se elevaría por encima del 75% tantos puntos como fuera necesario para neutralizar por completo el efecto estadístico;
- d) una vez contrarrestado el impacto del efecto estadístico, las regiones que tengan que salir del objetivo n.º 1 por razón de su convergencia real lo harían de manera suave, sin interrumpir bruscamente, sino de forma descendente, la percepción de fondos, partiendo de la cantidad recibida en 2006;
- e) Canarias seguiría dentro del objetivo prioritario, por su estatuto especial y
- f) la aplicación de las normas sería flexible.

Lo más probable es que el escenario final se sitúe en un punto intermedio, por varias razones. Una de las más importantes es que todos los once Estados miembros que en la actualidad tienen alguna región en el objetivo n.º 1 serán víctimas del efecto estadístico. En consecuencia, todos tendrán algún interés en llegar a soluciones aceptables. Los países más ricos y menos europeístas están presionando en la línea del escenario más pesimista. Paralelamente, tratan de convencer a sus autoridades regionales de que recibirán por vía nacional lo que dejarán de percibir a través del presupuesto comunitario. Pero las regiones saben que tienen más seguros los fondos que les correspondan en virtud de un reglamento comunitario que los prometidos por un Gobierno nacional o federal que hoy cumple y mañana no, porque ha cambiado de composición o de color político. Como muestra, baste el botón de Alemania. Sumando las poblaciones afectadas por ambos impactos (convergencia y estadístico), serían 11,7 millones de alemanes los que saldrían del objetivo n.º 1. Son más que los 10,5 millones de españoles tocados. Si sólo se tuviera en cuenta el efecto estadístico, el perjuicio para Alemania sería mucho mayor que para España. Se da el caso de que los gobiernos de los cinco nuevos Länder, del objetivo n.º 1 discrepan abiertamente de las posturas del Gobierno federal. Así ha quedado de manifiesto en un documento de síntesis en relación con el futuro de la política europea de Fondos Estructurales, elaborado por los portavoces de las Comisiones de Economía y de Política Europea de los Grupos Parlamentarios Socialdemócratas de los Parlamentos de los nuevos Länder, aprobado el 18 de febrero de 2003.

Como se ha dicho, hay cierto consenso a la hora de admitir que ninguno de los nuevos socios tenga un saldo financiero negativo con la Comunidad, al menos durante los primeros años de su pertenencia al club. Por tanto, habrá que buscar alguna solución a casos como los de Chipre y Malta, cuyos PIB por habitante superan el 75% de la media de la UE-25, más aún si sólo se incorporara la parte greco chipriota.

Los países nórdicos de la anterior ampliación, sobre todo Finlandia, están preocupados con su carácter ultraperiférico, aunque no sean isleños. Esta circunstancia puede venir bien a Canarias.

Son muchas las incógnitas a despejar para llegar a encontrar la solución definitiva del problema. Puestos a correr riesgos (dentro de tres años tendré ocasión de hacer honor a la definición de la profesión de economista, explicando las razones del fallo en mi pronóstico), intuyo que los recursos presupuestados para acciones estructurales se mantendrán en un perfil bajo, el *enfoque nacional* para seleccionar las regiones prioritarias quedará descartado; se mantendrá el 75% del PIB per cápita como límite para que una región esté en el objetivo n.º 1; se arbitrarán ayudas transitorias para todas las regiones que, estando hoy en este objetivo, tengan que salir de él, pero apoyando más a las afectadas por el efecto estadístico que a las convergentes; y se encontrará alguna solución para Canarias.

En definitiva, el hecho de que, en materia de Fondos Estructurales, otros Estados tengan problemas semejantes a los de España, ayudará en gran medida a encontrar una solución aceptable. En ese terreno saldrán aliados encubiertos bajo la fórmula de comprensión circunstancial hacia quien viene siendo el país que más ha recibido en términos absolutos, pero no relativos, de los Fondos Estructurales. No será conveniente quemar en este terreno más cartuchos que los estrictamente imprescindibles. Para nuestra desgracia, la situación española cambia radicalmente al hablar del Fondo de Cohesión. Será el único país de los beneficiarios de este Fondo que por pocos puntos puede llegar a superar el 90% del PNB per cápita medio, que es la condición actual para recibir sus ayudas. En este campo no habrá compañeros de viaje. Vuelvo a recordar que, cuando se discutió la Agenda 2000, en marzo de 1999, algunos Estados hicieron un primer ensayo de ataque por la desaparición del Fondo de Cohesión en sí. En aquel momento había sólidas razones jurídicas para defender su mantenimiento, aunque se pudiera discutir la dotación financiera y la parte correspondiente a España. Ahora bien, si se aprueba la previsión del proyecto de Constitución Europea, habrá Fondo de Cohesión con nuevas reglas de funcionamiento, que se aprobarán mediante leyes europeas antes del 1 de enero de 2007.

6. Otrosí

En otro orden de cosas, aunque directamente relacionado con lo anterior, la Unión Europea tiene que ser capaz de reflexionar en serio sobre el papel de las políticas comunes, empezando por la de cohesión económica, social y territorial, siguiendo por la agrícola, y terminando por la de seguridad y defensa, en los procesos de integración, en general, y del europeo, en particular. El tema daría mucho de sí y no se puede entrar en materia. Pero no puedo dejar de señalar que la Unión Europea debería preguntarse qué ha hecho y sigue haciendo mal para que los países candidatos a la integración se sientan más identificados o más protegidos por Estados Unidos que por la Unión Europea en todo lo que se refiere a política exterior. Lo sucedido con el conflicto iraquí no es sino la muestra más reciente y evidente. Se sabía que al proyecto político de Unión Europea no la separaba de Estados Unidos el Océano Atlántico, sino el Canal de la Mancha. Parece que además se han sumado las Azores. Ahora ha quedado claro que también se interponen los escombros del muro de Berlín, del telón de acero y del Pacto de Varsovia, que en buena hora hayan desaparecido para siempre. Muchos países de la UE están convencidos de que sin el muro de Berlín, sin el telón de acero y sin la URSS los Fondos Estructurales, la PAC y todo el presupuesto comunitario no son rentables políticamente. Haría muy mal la UE si, aunque no se trate de una represalia, se pusiera más tacaña de lo que ya está siendo a la hora de ayudar a los nuevos socios. No se trata

de cambiar PAC por Fondos Estructurales. De un tiempo a esta parte, las reducciones presupuestarias en cualquier línea de gasto no se dedican a mejorar otra, sino a la lucha del ahorro de las aportaciones al presupuesto común. Se trata de tener PAC, otra PAC, y acciones estructurales, y política exterior y de defensa común, y política de empleo a escala de toda la UE, y política de I+D+i, y otras políticas, todas las necesarias para que esta Unión Europea, que todavía no ha completado la unión económica, se decida a ser algo en el orden mundial y no un simple acólito de Estados Unidos.

7. El concepto de cohesión en la Unión Europea

Las constituciones, los tratados intergubernamentales y los tratados constitucionales no están para definir conceptos y clarificar problemas teóricos. Al contrario, aunque no lo pretendan, lo que hacen es desencadenar una catarata de disquisiciones sobre el significado y alcance de lo que dicen o dejan de decir. A nadie debe extrañar, pues, que ninguno de los diferentes Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea (UE) defina el concepto de cohesión.

Cuestión diferente es lo que cabría esperar de determinados textos de la Comisión Europea, sobre todo si están dedicados a esta materia. Sin embargo, todavía no se ha decidido a afrontar directamente el asunto de la definición, aunque ha dado alguna vuelta entorno a él. Más llamativo resulta el escaso interés mostrado por los teóricos de la cohesión y los glosadores de textos comunitarios por delimitar esta noción. Algún intento se ha hecho, es cierto, pero con resultados poco satisfactorios. Por lo que se refiere a los gobernantes y dirigentes políticos de los países miembros de la UE, estamos habituados a oírles opiniones sobre el dinero que reciben o les cuesta la política de cohesión. Lo suyo no es hacer teoría, sino política, y no siempre con los resultados que se tiene derecho a esperar de quienes se proclaman líderes europeos.

El concepto de cohesión tiene su origen en la física (unión de las moléculas), ampliando posteriormente su significado al campo de la biología (agrupación de seres vivos). Al aplicarse al ámbito de los humanos, nos encontramos en el siglo XIX con la expresión “ayuda mutua”, directamente emparentada con la cohesión social, sobre la que se ha escrito ampliamente desde los años 40 del siglo XX. En los años 80 del pasado siglo, el Acta Única Europea (AUE) acuñó la expresión cohesión económica y social, a la que se ha añadido últimamente el componente territorial. Más recientemente el término se viene utilizando con un indudable contenido político.

Para avanzar con paso más seguro hacia una clarificación conceptual de lo que puede o debe entenderse por lo que los Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea llaman cohesión económica y social, se puede partir de una definición tan sencilla como la dada por la Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española: es la “acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí o la materia de que están hechas”. También es el “enlace de dos cosas”. En física es la “unión íntima de las moléculas de un cuerpo” y también la “fuerza de atracción que las mantiene unidas”.

De estas definiciones lingüísticas se puede retener lo siguiente:

- Para poder hablar de cohesión, hace falta que varias partes o componentes se unan o enlacen.
- Ha de haber una fuerza de atracción entre las partes.

- La fuerza de atracción debe ser capaz de mantener unidas a las partes.
- *Sensu contrario*, cohesión es lo opuesto a disgregación, dispersión y desintegración.

El Primer Informe Trienal de la Comisión Europea sobre la cohesión económica y social (Comisión Europea, 1997) titula el capítulo 1 precisamente así: “¿Qué entendemos por cohesión?”. Pero en ningún momento define el concepto. Lo que hace son aproximaciones, mediante circunloquios y perífrasis.

El hecho de que el informe trienal esté dirigido al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones induce, sin duda, a la Comisión a hacer equilibrios para no enojar a ninguno de los destinatarios, cuyos puntos de vista con frecuencia divergen. La Comisión no está obligada a definir el concepto de cohesión. Pero, puesta a titular un capítulo “¿qué entendemos por cohesión?”, podría haber sido más precisa y ambiciosa.

Pese a todo, el informe contiene pronunciamientos interesantes. Uno de ellos es el recordatorio de que “la solidaridad, la ayuda mutua y la cohesión” son “objetivos políticos de la Unión”, que “siguen siendo las ambiciones irreductibles que estructuran la sociedad europea y contribuyen a determinar sus señas de identidad”.

En su aproximación al concepto de cohesión, la Comisión remite al modelo europeo de sociedad, que refleja los valores de la economía social de mercado. Este modelo “trata de conjugar un sistema de organización económica basado en las fuerzas del mercado, la libertad de oportunidades y de empresa con un compromiso con los valores de la solidaridad interna y la ayuda mutua que garantice el libre acceso de todos los miembros de la sociedad a los servicios de prestaciones y protección generales”. En consecuencia, según este enfoque, la cohesión podría entenderse como un modo de organización de la sociedad basado en la acción combinada de las fuerzas del mercado, la libre empresa y la solidaridad.

Begg y Mayes (1991) han aportado una definición que ha gozado de buena reputación entre algunos expertos, seguramente por carecer de mejor aproximación al concepto. Estos autores definen la cohesión como “el grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre distintas regiones o grupos de la Comunidad son política y socialmente tolerables”.

Tiene la ventaja de transmitir la convicción de que en la UE hay que asegurar que las disparidades entre las regiones y Estados que forman parte de ella no deben sobrepasar el límite de lo tolerable. Pero no parece correcto referirse a la cohesión como la disparidad aceptable. Es tanto como dar una idea de lo que no se debe ser, en lugar de referirse al concepto en términos positivos. Además, puede interpretarse que la definición en términos de “lo tolerable” es el máximo objetivo político a que se debe aspirar y con el que hay que conformarse, aunque suponga alejarse de la concepción de los autores.

Cordero (1992) también se ha preguntado “¿qué se entiende por cohesión en el proceso de configuración de la Unión Europea?”. Tal vez influido por Begg y Mayes, relaciona la cohesión con “un determinado grado de homogeneidad económica y social,

en virtud del cual las disparidades existentes pueden ser política y socialmente aceptadas por parte de los estados y de los ciudadanos que integran la Comunidad”.

Tratando de sintetizar ideas, también se ha dicho (COMISIONES OBRERAS, 1992) que la cohesión consiste en “asegurar una mayor integración e interrelación entre las diferentes realidades productivas y sociales”. Diríase, sin embargo, que esta definición se orienta más al concepto de integración que al de cohesión.

Ahijado, en una obra que dedica a esta cuestión un capítulo acertadamente titulado “La cohesión: un tema crucial para la Unión Europea” (Ahijado 1998), en el que sigue ampliamente a Begg y Mayes, hace suya la definición de estos autores.

Carrasco (2000), dedicó su tesis doctoral a este asunto. También ha ensayado una definición, imaginando que los Estados miembros son las moléculas que componen el cuerpo de la Unión Europea y que “la cohesión tiene por objetivo que todos los componentes se mantengan unidos dentro de ese cuerpo para lograr un efecto de sinergia”. Este planteamiento tiene la virtud de acercarse al concepto en términos positivos. Pero se mantiene demasiado pegado a las ciencias de la naturaleza, en lugar de aproximarse a las sociales y políticas.

Una definición válida de cohesión en la Unión Europea debe comprender los siguientes elementos esenciales:

- a) Decisión política y conciencia de pertenecer a una entidad supranacional, heredera de una historia y unos valores compartidos.
- b) Aceptación de unos objetivos comunes y de las políticas apropiadas para alcanzarlos.
- c) Reconocimiento de la necesidad de reducir las disparidades nacionales y regionales en los niveles de desarrollo y de calidad de vida de los europeos, acercando los de las regiones más pobres al nivel medio de la Unión Europea.
- d) Afirmación efectiva del principio de igualdad de oportunidades para acceder a los bienes culturales y materiales por parte de los ciudadanos europeos, cualquiera que sea su lugar de nacimiento o residencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, *definiré la cohesión a que se refieren los Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea como la fuerza que se manifiesta en la decisión política de mantener unidos los países y regiones que integran la Unión Europea, compartiendo objetivos y poniendo en práctica unas políticas comunes tendentes a aproximar los valores de determinados indicadores económicos, sociales y territoriales representativos de la pertenencia a una entidad supranacional que aspira a que sus ciudadanos disfruten de similar nivel de vida, de bienestar y de oportunidades, cualquiera que sea el lugar en que se resida.*

En esta definición se han tenido en cuenta las distintas facetas desde las que puede contemplarse la cohesión: política, económica, social y territorial. Podría decirse, si se prefiere, que la cohesión es ante todo un asunto político, con componentes económicos, sociales y territoriales. A continuación se examinarán las implicaciones de cada uno de estos aspectos de la cohesión europea.

8. Cohesión política

Cohesión política es la fuerza que mantiene dentro de la Unión Europea, en igualdad de condiciones, a los Estados miembros, las regiones y los ciudadanos que pertenecen a ella, persiguiendo unos objetivos y practicando unas políticas aceptadas por todos.

En todo cuerpo social y político hay fuerzas que impulsan la cohesión y otras que promueven la disgregación. Esas fuerzas son esencialmente de naturaleza política. El fortalecimiento de la cohesión en la UE tiene pleno sentido dentro de una concepción política del proyecto europeo. La política de cohesión contribuye al mantenimiento del compromiso de pertenecer a una entidad supranacional con pretensiones y objetivos compartidos por todos.

Pero no puede ignorarse la necesidad de cohesión, aunque parezca menos evidente, en una visión de la integración europea limitada a los aspectos mercantiles y económicos, cuya única aspiración consista en consolidar un gran mercado, en un área de unión económica, con libre circulación de mercancías, factores productivos y servicios.

Autores de cuyas convicciones europeístas y en pro de la cohesión no tengo motivos para dudar (Begg y Mayes 1993) han escrito que, desde el punto de vista de pura técnica económica, no hay ninguna necesidad de que la Unión Económica y Monetaria vaya acompañada de mecanismos de redistribución. A su juicio, las uniones monetarias, máxima expresión de la integración de los mercados, pueden funcionar perfectamente con importantes disparidades regionales. Traen a colación, como ejemplo, la unificación alemana, que demostraría que, aunque pueden existir serios problemas políticos, técnicamente el proceso no reviste dificultad.

Eligieron mal el ejemplo, porque el caso alemán ilustra todo lo contrario. El esfuerzo del Gobierno Federal por reducir las importantes disparidades que existen entre los Länder de la antigua República Federal y los cinco nuevos Länder, como les gusta decir a los alemanes, para huir de la referencia a la extinta República Democrática Alemana, es enorme. Es incomparablemente superior al de la Unión Europea. Y lo hace tanto por razones políticas como económicas. Por otro lado, la unificación monetaria alemana, equiparando el marco oriental al occidental, sin haber reducido previamente los desequilibrios económicos entre una y otra parte, dio lugar a importantes tensiones económicas. Se provocó una crisis que afectó en mayor medida a la parte débil, la antigua República Democrática Alemana, y no se limitó al interior de las fronteras alemanas. Afectó a toda la Unión Europea, en un momento en que estaba empeñada en la formación del mercado único.

Desde mi punto de vista, sin un mínimo de cohesión, la integración económica tiende a perder eficacia por infrautilización de recursos. Y desde el punto de vista político, puede poner en peligro la viabilidad de la unión de los mercados. Si entre los ciudadanos de las regiones y Estados menos desarrollados cobra cuerpo la impresión de que la apertura y liberalización de los mercados, ni ninguna contrapartida ni medidas compensatorias, genera beneficios que se reparten de forma asimétrica, a favor de los

países y regiones más desarrollados, la integración económica puede entrar en crisis (Lázaro, 1999).

La importancia que se dé a la cohesión en el conjunto de las políticas comunitarias es función y depende del proyecto de Unión Europea por el que se apuesta. Debe tenerse en cuenta cualquiera que sea el plan futuro. Si el objetivo del mercado único es hegemónico o exclusivo, ciertamente la cohesión tendrá escaso interés, si bien no se puede prescindir de ella por completo, porque juega algún papel en la integración económica. Ahora bien si se aspira a realizar un proyecto político europeo, la cohesión debe pasar a primer término, porque las disparidades en los niveles de desarrollo son una fuente potencial de disfunciones políticas, sociales y económicas (Rumford, 2000).

La oposición a intensificar la cohesión puede entenderse, con toda razón, como una decidida postura a favor de un proyecto economicista y en contra de los avances hacia la Unión Política. Ante la gran ampliación, puede ser también un obstáculo a la integración económica.

El grado de aceptación de reglas y normas comunes condiciona y, al mismo tiempo, es un indicador de cohesión política. A mayor aceptación y consenso, corresponde más cohesión y viceversa. En el ámbito de la UE, un país obsesionado por disponer de unas reglas de funcionamiento que faciliten (a él, junto con otros) la formación de minorías que puedan bloquear la adopción de acuerdos, no está apoyando el fortalecimiento de la cohesión política. Lo mismo se puede predicar de un país empeñado en implantar unas normas que le permitan imponer su visión del funcionamiento comunitario.

Con razón se ha escrito que “la capacidad de la UE para avanzar y tomar iniciativas por derecho propio dependerá del hecho de lograr para sus acciones el apoyo de las diversas partes que conforman la Unión. En consecuencia, la cohesión es un elemento esencial a la hora de asegurar la legitimidad de la Comunidad en tanto que entidad política”. (Carrasco, 2000).

Admiten los científicos sociales que la tendencia a la integración en un grupo es mayor cuanto más intensa sea la incertidumbre derivada de una situación de aislamiento. También están de acuerdo los estudiosos en que la sensación de seguridad dentro del grupo tiene que ver con la cohesión. Por esta vía se conecta directamente con un asunto político de primera magnitud en la UE, como es la política de exterior de seguridad y defensa común (PESDC). La adopción y ejecución de una PESDC aumentaría notablemente la cohesión política de la Unión. Por el contrario, el hecho de que los nuevos socios y algunos de los antiguos se alineen al lado de EE.UU. en cuestiones de política exterior, en contra de las posiciones de otros socios europeos, o de que se sientan más seguros bajo el paraguas militar norteamericano debilita la cohesión europea. Al mismo tiempo, pone de manifiesto una de las más notorias debilidades de la Unión. No se está preguntando a nadie si quiere más a su padre o a su madre. Sencillamente, se trata de tener claro que para fortalecer la cohesión europea hay que reforzar los lazos de unión del grupo, no boicotearlos.

Una de las cuestiones más importantes para medir el grado de cohesión política entre los miembros de la UE sea la percepción de los ciudadanos sobre la legitimidad de

los procedimientos de aprobación y aplicación de las normas que rigen el funcionamiento y la convivencia dentro de la Unión. Es proverbial el escepticismo desde el que el europeo medio contempla los mecanismos institucionales de aprobación de la legislación. Con frecuencia han sido tachados de oscuros y, a veces, de poco democráticos. Mucho se ha hablado y se seguirá hablando de la necesidad de dotar de más transparencia al funcionamiento de las instituciones. Pero lo cierto es que no se ha conseguido, si es que se ha intentado pasar de las palabras a los hechos.

Tal vez sea más grave la propagación difusa de la sensación de que el viejo aforismo que consagra la igualdad ante la ley no rige en algunos casos y que, dentro de la UE, no todos los Estados son iguales ante la ley. El incidente del acuerdo del ECOFIN con motivo del déficit excesivo de Alemania y Francia, en contra del criterio de la Comisión, guardiana de los Tratados, ha sido algo más que la gota que colma el vaso. Se daba por hecho que en la UE siempre ha mandado Alemania; Francia ha mandado y quiere seguir mandando; el Reino Unido ni manda ni deja mandar; y los demás hacen lo que pueden. Pero guardando las formas, norma que en la ocasión comentada no se tuvo en cuenta.

Se puede concluir este apartado señalando que, si se quiere que los ciudadanos de los países miembros de la UE acepten de buen grado añadir a sus señas de identidad nacionales la conciencia de la ciudadanía europea, es necesario que las decisiones adoptadas por la UE estén dotadas de la legitimidad inherente a cualquier proyecto político aceptado por todos en sus aspectos esenciales. Esa es, ni más ni menos, una de las claves políticas de la cohesión.

9. Cohesión económica

Se puede hablar de que existe cohesión económica cuando se da un grado aceptable de convergencia y homogeneidad en los niveles de desarrollo económico de los Estados y regiones de la Unión, junto con un adecuado equilibrio e interrelación entre los sectores productivos. La referencia a la aproximación de los niveles de desarrollo marca una importante diferencia con la idea de desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, que se citaba ya en el artículo 2 del Tratado de Roma. La cohesión tiene una carga y un contenido político que son ajenos al desarrollo armonioso, más orientado a planteamientos técnico-económicos. Desde la perspectiva que se defiende en este trabajo, la vertiente económica de la cohesión obliga a perseguir la convergencia en los niveles de renta y bienestar entre los Estados y regiones de la UE.

Se acepta, en términos generales, que la integración económica genera más beneficios que costes. La opinión más solvente y extendida admite que ni los beneficios ni los costes se reparten de manera homogénea. Aun en el supuesto de que todas las partes (Estados, regiones, sectores económicos, grupos sociales) salgan ganando, la evidencia empírica demuestra que los mejor situados inicialmente ganan relativamente más que los atrasados. La opinión dominante insiste en que las políticas públicas deben corregir los efectos no queridos derivados de la acción del mercado en materia distributiva. Hay que dejar constancia, no obstante, de que una corriente de opinión minoritaria defiende que el mercado es capaz de resolver los problemas de distribución. El énfasis que el Informe Sapir (2003) pone en la necesidad de impulsar el crecimiento, exigencia que nadie pone en duda, frente a los planteamientos de fortalecimiento de la

cohesión, podría interpretarse por algunos lectores interesados como un apoyo al enfoque que sostiene que el crecimiento global deriva automáticamente en redistribución, como se decía antes, o en convergencia, como se dice ahora.

La relación entre costes y beneficios debe hacer atractiva la integración, La integración económica supone la apertura de los mercados. Los países que se integran tienen que estar convencidos de que los beneficios, que los hay, serán mayores que los costes, que también los hay. Es más, querrán que el reparto de los beneficios y de los costes no sea asimétrico, sino equitativo. En el peor de los casos, pueden estar dispuestos a asumir diferencias aceptables, pero durante un periodo razonable, no por siempre jamás. Sin duda, el montante de los recursos financieros del presupuesto comunitario destinado a reforzar la cohesión mediante las acciones estructurales puede contribuir de forma decisiva a admitir o rechazar el reparto de beneficios y costes entre los más ricos y los más pobres dentro de la UE.

Algunos autores sostienen que la persistencia de los problemas en muchas de las regiones más desfavorecidas sugiere que la razón más importante de la pérdida de competitividad no es la apertura insuficiente de los mercados, sino el efecto acumulado de una serie de desventajas. En este caso, la liberalización puede agudizar las dificultades de las regiones menos desarrolladas, como consecuencia de la intensificación de las presiones competitivas. La situación de las regiones pobres sería más el resultado de los fallos del mercado que de la protección excesiva (Begg y Mayes, 1993).

En términos de cohesión económica, no puede decirse que la apertura de mercados y la integración económica conlleve automáticamente a la desaparición de las disparidades regionales. La liberalización no es la solución, sino un elemento del problema que hay que resolver, mediante la política de cohesión.

Si alguien se rasga las vestiduras por lo que se acaba de decir, que observe la realidad que le rodea. Los mercados más abiertos son los formados por el conjunto de los territorios regionales integrados en un mercado nacional. A pesar de la libertad de circulación y de establecimiento, en ningún país han desaparecido espontáneamente las disparidades regionales, ni aun después de siglos de integración económica y política. Lo mismo puede decirse del caso europeo, con la única diferencia de que se trata de una experiencia integradora que no cuenta con siglos, sino con décadas de historia.

El problema de los desequilibrios tiende a contemplarse con frecuencia desde una óptica ética, moral, política, de juicios de valor. Pero es también un asunto de interés económico en sí mismo. Como ha señalado la Comisión Europea, la existencia de desequilibrios no significa solamente que la calidad de vida sea peor en las regiones más desfavorecidas y que sus ciudadanos carezcan de oportunidades vitales, sino que indica que están subutilizándose oportunidades económicas que podrían beneficiar a la Unión en su conjunto (Comisión Europea, 1997).

La cuestión de la convergencia remite al asunto su medición y al tipo de convergencia de que estamos hablando. El indicador más utilizado es el PIB por habitante o algún equivalente, como la RNB por habitante. Con frecuencia se tacha de economicista su uso con exclusión de otros complementarios, sobre todo los relacionados con la situación del mercado de trabajo. Es una crítica llena de sentido

común. Pero nadie ha cuestionado la utilización del PIB por habitante en alguna de sus variantes (precios corrientes o constantes, paridad de poder adquisitivo u otras posibilidades). Otra cosa son las metodologías aplicadas por EUROSTAT, no exentas de reparos en sus aspectos puramente técnicos.

Hubo un tiempo en que la Comisión Europea calculó en sus informes periódicos un índice sintético para las regiones de la Comunidad. En el Segundo Informe utilizó tres variables (Comisión de las Comunidades Europeas, 1984), mejorando los trabajos en el Tercer Informe, en que utilizó cuatro variables, con diferente peso cada una en el índice sintético (Comisión de las Comunidades Europeas, 1987). A partir de ese informe nunca más se supo nada del índice sintético. Se ha dicho que se abandonó su cálculo por la ambigüedad de las conclusiones que a partir de él podían extraerse y por la escasa fiabilidad de los datos. Por lo que me tocó vivir de cerca en aquella época, creo que no me equivoco ni miento al decir que el abandono del índice sintético se debió más a razones políticas que estadísticas o técnicas.

En el Tercer Informe se advertía en una nota que “el índice sintético no tiene como fin enjuiciar las políticas regionales que aplica cada nación, cuyos criterios son más complejos y diferenciados, según los objetivos perseguidos” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1987). Era como ponerse la venda antes de recibir la pedrada. Lo cierto es que los cálculos del índice sintético ponían de manifiesto la existencia de unas disparidades verdaderamente escandalosas, que, lejos de disminuir, tendían a aumentar. Se movían desde un mínimo de 30,3 (Calabria) a un máximo de 154,4 (Hamburgo) en el Segundo Informe, para las 131 regiones de los Nueve Estados miembros y desde 36,9 (Basilicata) a 171,8 (Darmstadt) en el Tercer Informe, para las 160 regiones de los Doce Estados. Por una parte, las disparidades calculadas según el índice sintético eran mucho mayores que las marcadas por el PIB por habitante, aunque se midiera en ecus, que arrojaba unas diferencias bastantes mayores que la medición en paridades de poder adquisitivo. Por otra parte, los datos servían en bandeja argumentos para reivindicar, a quien quisiera hacerlo, la necesidad de una política más firme para reducir los desequilibrios. La elaboración y publicación del Tercer Informe vino a solaparse con la segunda ampliación hacia el sur (España y Portugal) y, sobre todo, con la adopción del Acta Única Europea (AUE). Recuérdese que en el AUE se plantea la necesidad de reforzar la cohesión económica y social, así como el propósito de reducir la diferencia entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, para lo cual se llevaría a cabo la reforma de los Fondos Estructurales. Parece lógico deducir que la disminución de las disparidades regionales reclama tantos más recursos financieros cuanto mayores sean las diferencias y viceversa. En estas circunstancias, el entierro técnico del índice sintético, cuyos resultados arrojaban disparidades mucho más intensas que las del PIB por habitante y, por tanto, reclamaban más recursos para corregir los desequilibrios, estaba cantado. Ningún líder político acudió al funeral ni hizo un gesto de lamento, entonando un misericordioso requiés cat in pace.

En alguna ocasión el Parlamento Europeo ha recordado que una política regional que sea eficaz al responder a los diversos desequilibrios no puede tener como único criterio de elegibilidad de las regiones retrasadas en su desarrollo la referencia al umbral del 75% del PIB de la media comunitaria (Musotto, 2002). De vez en cuando, en algún comité o grupo de trabajo sucede que el representante de un país propone complementar el indicador indiscutido con otro. No por casualidad ni por razones técnicas, de ser aceptada la idea, el país del imaginativo proponente saldría beneficiado con el reparto de recursos de los Fondos Estructurales. Inmediatamente, se pone en marcha un

mecanismo neutralizador del intento, con sugerencias de incorporar otros índices, siempre a favor del país del portavoz (tasa de paro, tasa de actividad, marginación social, problemas urbanos, desertización, densidad demográfica, envejecimiento de la población, etc.). En semejante escenario, la Comisión se limita a escuchar, sin hacer sugerencias que pudieran equivaler a destapar la caja de Pandora.

En lo concerniente a la noción de convergencia, desde antes del Tratado de Maastricht, que consagró los criterios para acceder a la Unión Monetaria Europea, se viene manejando este concepto en los textos comunitarios, incluso en los dedicados a la política regional y de cohesión.

El Tercer Informe diferenciaba entre *convergencia nominal* y *convergencia real*. Con posterioridad, algunos autores han añadido otros tipos, como la *convergencia política* y la *convergencia estructural*. La primera se encamina a la estabilidad de precios y al restablecimiento y conservación de los grandes equilibrios en los ámbitos de las finanzas públicas y del comercio exterior. Es decir, se trata de la armonización de los indicadores macroeconómicos. Por convergencia real se entiende el proceso de acercamiento de los niveles de la vida entre los países y las regiones y de reducción de las disparidades regionales en materia de paro. Tal como se ha definido la cohesión económica al comienzo de este apartado, no hay duda de que se está hablando de la convergencia real. Se ha discutido bastante acerca de la relación entre las diferentes clases de convergencia. Las opiniones más atemperadas, entre ellas la de la Comisión, a juzgar por lo que literalmente dice en el Informe que se comenta, abundan en que la convergencia nominal es una condición necesaria, pero no suficiente, para la convergencia real. No faltan, sin embargo, radicales, entre los profesionales de la economía y de la política, que defienden que la convergencia nominal, sobre todo la reducción del déficit público, es condición necesaria y suficiente para conseguir la convergencia real. Pero con razonamientos distintos, algunos argumentan que la sacralización de los equilibrios macroeconómicos más allá de los límites razonables puede ser un obstáculo para la convergencia real (Lázaro, 1998).

La *convergencia política*, entendida como coordinación de las políticas económicas, también está relacionada con las aludidas clases de convergencia, sobre todo con la nominal. De igual modo, la adaptación de las estructuras económicas y productivas a las exigencias de unas economías progresivamente más integradas e interdependientes, es decir, la *convergencia estructural* impulsa la convergencia real. La convergencia estructural desempeña un papel importante a la hora de evitar impactos asimétricos y diferenciados de determinados acontecimientos económicos y políticos, con lo cual no se interrumpe el avance por la senda de la convergencia real. Lo mismo puede decirse de la convergencia de comportamientos de los agentes económicos y sociales.

10. Cohesión social

En los escritos de los teóricos de la cohesión en la UE es frecuente leer que los aspectos sociales de la cohesión son más difíciles de precisar que los económicos. Se ha dicho que no es fácil llegar a un acuerdo sobre sus objetivos, que la selección de los indicadores relevantes se presta a polémica, que hay muchas interpretaciones sobre su contenido, que, en definitiva, la cohesión social es un concepto bastante amorfo. Da la impresión de que se trata de casos de seguidismo de la opinión de Begg y Mayes

(1991). Incluso la Comisión Europea (1997) considera que la cohesión social es difícil de definir en términos prácticos. En lugar de ensayar una definición, remite al modelo europeo de sociedad, basado en la economía social de mercado.

Sin embargo, ya en el siglo XIX autores como Durkheim hicieron aportaciones relevantes y pioneras al estudio de la integración social. Y desde hace décadas se dispone de definiciones precisas.

A título de ejemplo, se pueden traer a colación dos bastantes representativos. Para Festinger, la cohesión es la resultante de todas las fuerzas que actúan sobre los miembros del grupo para que permanezcan en él (Festinger, 1950). Y para Schachter, es la suma de fuerzas sociales que junta a los seres humanos y los mantiene unidos. Es una especie de aglutinante social que une a los miembros del grupo. (Schachter, 1968).

Una definición válida para la UE, ha de añadir a las ideas de las definiciones clásicas (la fuerza que garantiza la continuidad del grupo) otras dos, a saber, la igualdad de oportunidades y solidaridad. Son conceptos instrumentales, en la medida en que sirven al fin principal, que no es otro que la permanencia de la unión. Pero son fundamentales. En definitiva, se puede decir que, en el ámbito de la UE, *la cohesión social es el conjunto de fuerzas que actúa sobre los integrantes de la UE para que se mantengan en la Unión con sentido de pertenecer a ella, a cuyo fin se promueve la igualdad de oportunidades mediante políticas de solidaridad, en el marco de los valores e instituciones aceptadas.*

La cohesión social es una condición de las sociedades civiles vigorosas que se mantienen unidas por un marco de ciudadanía (Comisión sobre creación de riqueza y cohesión social, 1995).

Aunque no ha sido capaz de sustraerse al tópico de que los aspectos sociales de la cohesión son más difíciles de precisar que los económicos, Carrasco admite que, desde la perspectiva social, se puede hablar de cohesión cuando hay semejanza o igualdad de oportunidades para acceder al empleo, a la formación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a un medio ambiente de calidad, cualquiera que sea la región en que se vive (Carrasco, 2000).

A pesar de los reparos que puedan ponerse a una definición tan descriptiva, tiene el mérito de señalar una de las claves de la cohesión social, como es la igualdad de oportunidades. En otras ocasiones se ha señalado con razón que la ciudadanía europea no puede desarrollarse al margen de su vinculación al principio de igualdad de oportunidades y que es imperativo consolidar la cohesión para asegurar la plena igualdad de oportunidades de todos los territorios y grupos sociales en el acceso a los beneficios del proyecto común y para salvaguardar el consenso en torno a la Unión misma. La cohesión social debe medirse en términos de igualdad y desigualdad de acceso a los recursos y a los servicios de participación de la población en la vida económica y social (Izquierdo, 1997).

La otra clave de la cohesión social es la solidaridad. La teoría social y la política han puesto de manifiesto, por encima de las diferencias de enfoque de los diversos autores, que los procesos de integración han de ir acompañados de mecanismos de solidaridad para evitar el conflicto. Durkheim (1893) distingue la solidaridad orgánica

(se caracteriza por la interdependencia de las partes, como sucede en un organismo) y la solidaridad mecánica (en este caso, la integración de las partes se logra mediante valores y creencias comunes). Estudiando a Durkheim, Parsons (1960) acuña la expresión de solidaridad difusa, como una categoría que subsume a las dos anteriores. A través de Dahrendorf (1957) podemos llegar al análisis del conflicto en ausencia de solidaridad. Y así sucesivamente.

La solidaridad supone compartir intereses y responsabilidades comunes a todos los miembros. Implica también una actitud de cooperación, entendida como colaboración para alcanzar un fin concreto del que todos esperan obtener beneficios. A más cooperación corresponde más cohesión. La cooperación, por otra parte, es perfectamente compatible con la competencia, proceso en que los esfuerzos individuales e independientes se encaminan también al logro de un mismo objetivo. Es más, no sólo son compatibles, sino que puede decirse que la cooperación y la competencia están muy relacionadas entre sí. En este sentido, la política de cohesión constituye un instrumento de solidaridad, cooperación y redistribución, que no beneficia únicamente a las regiones menos avanzadas, sino al conjunto de la Unión (Musotto, 2002).

La cohesión social hace referencia a un proceso en el que la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población se produce sobre la base de una creciente igualdad, tanto en el salario y en las condiciones de trabajo, como en los niveles de protección social (Comisiones Obreras 1992). En otras palabras, puede decirse que el grado de cohesión social se manifiesta esencialmente en dos aspectos básicos del funcionamiento de las sociedades modernas, íntimamente relacionadas entre sí, que son el mercado de trabajo y la protección social, cuestiones contempladas en la Carta Social Europea. Para la Comisión Europea, los dos problemas básicos de la cohesión social son el paro y la pobreza, a tenor del contenido del Segundo y Tercer Informe sobre la cohesión (Comisión Europea, 2001, 2004).

Muchas son las facetas de la problemática del mercado laboral. Ha de tenerse en cuenta, sobre todo, que el trabajo no es sólo una fuente de ingresos, sino un mecanismo de integración social. Por citar algunas cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, podemos referirnos a la regulación del derecho al trabajo y de los derechos sociales y laborales, las oportunidades reales y efectivas para acceder al empleo, la igualdad o desigualdad en razón del sexo o de la edad, la jornada laboral, la estabilidad o precariedad del empleo, las condiciones de seguridad e higiene, el régimen retributivo, el nivel salarial, la flexibilidad del mercado, la tasa de desempleo en general y de grupos específicos (jóvenes, mujeres, parados de larga duración), etc. Son cuestiones a las que los Tratados han dedicado menos atención que a la libre circulación de la mano de obra. Pero, como decía, ya en 1996, el documento “Por una Europa de los derechos cívicos y sociales”, Europa no podrá constituirse sobre una base de desempleo y exclusión.

Desde el punto de vista de la protección social, la cohesión está directamente relacionada con las necesidades que se quieren satisfacer. Aparte de la alimentación, inmediatamente surgen el cuidado de la salud, la necesidad de vivienda, la formación y educación, la protección de los desempleados, las situaciones de pobreza, la inserción de grupos específicos afectados o en riesgo de marginación (minusválidos, inmigrantes).

Los instrumentos para fortalecer la cohesión social en los ámbitos señalados no son otros que los llamados a resolver los problemas que se han indicado. Por resumir, se mueven en dos campos de juego. El sistema educativo, por un lado (formación, cualificación, adaptación a las necesidades del mercado de trabajo), y sistema de seguridad social y política social, por otro. La política social, por definición, pretende promover la cohesión (Cal, 1997). Por otra parte, podría citarse el diálogo social como un importante factor de cohesión.

Es fundamental en este sentido el desarrollo de los recursos humanos, los más importantes para la creación de riqueza. Se pueden definir como el conjunto de conocimientos relativos al producto, a las tecnologías de producción, a las capacidades de innovación e investigación y a las estrategias de comercialización (Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, 1992). También se ha dicho con toda razón que el mejor concepto para describir una economía y una sociedad basada en la cohesión social es el de *inclusión*. Una economía y sociedad que excluye a un número importante de ciudadanos de sus oportunidades puede hacer muy ricos a algunos, pero no puede decirse que sea próspera. El problema subyacente es la contraposición entre privilegios e igualdad (Comisión sobre creación de riqueza y cohesión social, 1995). El CES no se muestra optimista respecto a las posibilidades que tiene la UE de reforzar la cohesión social en los aspectos señalados, debido a las escasas competencias transferidas al nivel supranacional en esos ámbitos. Al mismo tiempo, reconoce la dificultad de prever el impacto de una auténtica política social comunitaria, sobre el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

Su homólogo español (Consejo Económico y Social, 2000) reconoce que el progreso social no deriva automáticamente del progreso económico y que sin cohesión y reequilibrio territorial no sólo se lastra el proceso de construcción europea, sino que a la larga sería inviable el propio mercado común, aun cuando se concibiese de manera limitada y cerrado en sí mismo. Por eso, y por más razones, se muestra partidario de armonizar las políticas sociales y de avanzar en la coordinación de las políticas de empleo y en la regulación comunitaria de determinados aspectos de la ordenación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Así se corregiría, siquiera sea parcialmente, el claro desajuste que en el desarrollo de la UE se ha venido produciendo entre logros económicos y sociales

Los problemas derivados de la falta de cohesión social pueden llegar a ser graves, incluso en términos políticos. La desintegración puede llegar a superar con mucho las tensiones propias de situaciones de pobreza y marginación social. En definitiva, prácticamente todos los casos conocidos de situaciones tan extremas como el crimen organizado responden a escasa o nula cohesión social. Sin ánimo de querer parecer un extremista, el terrorismo sólo cabe cuando se ha producido una fractura en la cohesión social y política de tal calibre que quienes lo practican se niegan a utilizar otro instrumento de diálogo que no sean las armas.

La ampliación a los PECOS va a plantear a la UE nuevos problemas directamente relacionados con la cohesión social en varios aspectos. No sería exagerado afirmar que con la incorporación de los nuevos socios se va a profundizar la brecha de cohesión de la Unión. Las importantes diferencias salariales y de protección social existentes, incluso comparando con los países menos desarrollados de los Quince, harán notar sus efectos.

Por otro lado, y por lo que a España se refiere, hay que tener en cuenta que los menores niveles salariales de los países del centro y este de Europa van acompañados de una cualificación de la mano de obra muy aceptable. Esta es la razón de que se esté produciendo un desplazamiento de empresas intensivas en mano de obra. No sucederá lo mismo con empresas que incorporen valor añadido basado en investigación, desarrollo e innovación. Pero las regiones que no han fundado su crecimiento económico sobre sólidas bases de I+D+i se verán afectadas por el impacto de la deslocalización de inversiones. Es de temer que, bajo estos supuestos, la cohesión social de estas zonas puede verse afectada negativamente, si no se adoptan las medidas apropiadas.

Es posible que en muchos casos las empresas que cambian de localización hayan recibido subvenciones nacionales y de los Fondos Estructurales para convencerlas en su momento de los atractivos económicos del lugar que ahora se aprestan a abandonar. Una buena administración de las ayudas debe contemplar la obligación de respetar determinadas condiciones para disfrutarlas, en términos de estabilidad temporal de la inversión y de los puestos de trabajo. En los casos en que no se hizo así, mal hecho, para decirlo con pocas palabras.

11. Cohesión territorial

Así como la política de cohesión económica y social adquirió carta de naturaleza a partir del Acta Única Europea (AUE), la vertiente territorial de la cohesión está a la espera de que se apruebe el Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, para codearse en pie de igualdad con la económica y la social. En el Tratado de Roma se puede encontrar un precedente idéntico al que tiene la cohesión en general. En efecto, en su artículo 2 se dice que la Comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. Desde entonces todas las reformas de los Tratados pasaron por alto cualquier alusión explícita a los problemas del territorio, a pesar de la referencia directa del AUE a la necesidad de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas (artículo 130A), fijando como objetivo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad.

Para ser más exacto, y en honor a la verdad, hay una alusión a la *cohesión social y territorial* en el artículo 16 del Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada). Se coló de rondón en el Tratado de Amsterdam, adoptado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999. En Amsterdam se añadió un artículo 7D al de la Comunidad Europea, a propósito del papel que los servicios de interés económico desempeñan en la promoción de la cohesión social y territorial. Pero fue una introducción casi subrepticia, que ha pasado desapercibida, por estar fuera del lugar dedicado a la cohesión económica y social. Cuando se adoptó el Tratado de Amsterdam, la discusión sobre los problemas de la ordenación del territorio europeo ya estaba avanzada.

Con anterioridad, la Comisión Europea había ido desbrozando el camino, impulsando estudios que fueron muy apreciados por los especialistas en problemas territoriales. Se trata de los documentos *Europa 2000* (Comisión de las Comunidades

Europeas, 1992) y *Europa 2000+* (Comisión Europea, 1994), títulos, sobre todo el segundo, que dejan claras las habilidades comunicativas de los equipos que trabajan en o para la Comisión.

A nivel político, es decir, en el seno del Consejo, al cabo de varios años de silencio, apenas incomodado por algunas alusiones a la ordenación del territorio hechas en las reuniones informales de los Ministros responsables de la política regional de los Estados miembros, en 1994, año de la publicación de *Europa 2000+*, empieza a tomar cuerpo un documento para la elaboración de un Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (SDEC). En la reunión informal de Leipzig (septiembre de 1994) se aprobaron los tres principios que deberían inspirar la política de desarrollo territorial europeo. Constan en un documento que se encargó de publicar el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo de la Alemania unificada (*Principios de una política europea de desarrollo territorial, 1995*). Obsérvese no lo publicó una institución comunitaria. Por aquellas fechas, el SEDEC de los franceses se había transformado para los españoles en la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)

Por eso de que la semántica dice más que las palabras que se utilizan, tiene sentido recordar que la instancia política que discute el SDEC/PEOT es la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio. En muchos países son los mismos que los que se ocupan de la política regional, que, en reuniones de dos días, el primero se ponen la gorra de una competencia y el segundo la cambian por la de otra.

Después de cinco años de discusiones, el respaldo político llegó con la aprobación en la reunión informal de 10 y 11 de mayo de 1999 de la Estrategia Territorial Europea (ETE), publicada por la Comisión Europea (1999). Después de este importante espaldarazo, la Comisión decidió introducir en sus informes sobre la cohesión un apartado específico dedicado al tema. En el Segundo Informe (Comisión Europea, 2001) lo titula “La cohesión territorial: hacia un desarrollo más equilibrado” y en Tercero (Comisión Europea, 2004), “La cohesión territorial”.

Finalmente, lo más importante es que, el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa obliga en su artículo III-116 (cuando se apruebe) a perseguir la cohesión territorial, en los siguientes términos: “A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial”.

Pero, ¿qué es la cohesión territorial? Por decirlo de una manera simple, sencilla y en pocas palabras, teniendo en cuenta el enfoque adoptado en este trabajo, *podemos definir la cohesión territorial como la garantía de que todos los ciudadanos de la Unión Europea tienen los mismos derechos y oportunidades, cualquiera que sea el lugar en que residan o trabajen*. Como puede verse, en cierto modo es la envolvente espacial o geográfica de la cohesión económica y social.

EL Comité de las Regiones (Valcárcel Siso, 2003), ha elaborado un breve dictamen sobre la cohesión territorial. De entrada, “reconoce ciertas dificultades para caracterizar la dimensión territorial de la cohesión.” Con este punto de partida está claro que no cabe esperar una definición del concepto ni tampoco profundas elaboraciones. Se observa en el dictamen una tendencia a identificar, y tal vez confundir, los problemas

de la cohesión territorial con las disparidades regionales. No contiene ninguna alusión a la igualdad de oportunidades.

Siguiendo la pauta de tradicional prudencia que aureola a la Comisión, en el Segundo Informe sobre la cohesión no se intenta concretar lo que debe entenderse por cohesión territorial. En cambio, en el Tercer Informe, último en que tiene la ocasión de hacer un pronunciamiento la actual Comisión, se hace una buena aproximación a la noción en los siguientes términos: “El concepto de cohesión territorial va más allá del concepto de cohesión económica y social, enriqueciéndolo y reforzándolo. En términos políticos, el objetivo es llegar a conseguir un desarrollo más equilibrado, reduciendo las disparidades existentes, evitando los desequilibrios territoriales y haciendo al mismo tiempo más coherentes las políticas sectoriales que tienen un impacto territorial y la política regional”.

El problema territorial parte de la constatación de que en la UE hay una concentración de la actividad económica y de la población que se considera excesiva desde todos los puntos de vista, incluido el de la eficacia económica. El Tercer Informe sobre la cohesión vuelve sobre la alarma que ya había lanzado el Segundo Informe. La región central conocida como el pentágono, delimitada por Yorkshire Norte (Inglaterra), Franco Condado (Francia), Hamburgo (Alemania) y Milán (Italia) es el paradigma europeo de la concentración. En este espacio que cubre el 18% de la superficie de la UE-15, vive más del 41% de la población, se acumula el 48% del PIB y se polariza el 75% del gasto en investigación y desarrollo. Naturalmente, la ampliación no hará sino hacer más evidente un viejo problema.

El Segundo Informe sobre la cohesión había llamado la atención sobre la misma cuestión, añadiendo el análisis de la accesibilidad, mediante el cálculo de un índice específico de facilidades de acceso, medido en tiempo que necesita cada región para acceder a otras regiones, con la ponderación de la importancia económica: Y lo estimó para la UE ampliada a 27 miembros. En las 88 regiones centrales, con un índice de accesibilidad superior al 150% de la media, casi el 90% de la población tiene un PIB por habitante superior a la de la Unión. En contraste, en las 111 regiones periféricas, más del 80% de la población tiene un PIB por habitante inferior a la media y sólo el 18% de la población lo supera.

En el extremo contrario al de las áreas congestionadas por la excesiva concentración, hay una serie de territorios con dificultades de otra naturaleza, que plantean igualmente problemas. No se trata de pesos y contrapesos que equilibren la balanza, sino de acumulación de obstáculos a la cohesión territorial. En las zonas rurales, zonas fronterizas, áreas con rémoras derivadas de su situación geográfica (zonas montañosas, costeras y marítimas, islas, ultraperiféricas), se puede encontrar un amplio catálogo de frenos a las posibilidades de desarrollo.

Se plantea, pues, adoptar medidas para corregir el contraste de problemas territoriales. Los documentos comunitarios reconocen que, debido a las externalidades positivas y negativas, las fuerzas del mercado no los corregirán por si mismas. Se pone en peligro la competitividad a largo plazo y el desarrollo sostenido, situaciones que puedan quedar enmascaradas por la eficacia a corto plazo. “Aunque la concentración de la actividad económica en las regiones más fuertes puede aumentar la eficacia a corto plazo, podría aumentarla a costa de la competitividad a más largo plazo de la economía

de la Unión [...]). Por otra parte, la concentración tanto de las empresas como de la población en determinadas regiones va en contra del objetivo del desarrollo sostenible, no sólo a causa de la superpoblación y de la congestión que podrá provocar, sino también a causa del declive y de la despoblación de otras zonas (Comisión Europea, 2001). También el Consejo informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, al aprobar la ETE, parte de la idea de que el crecimiento en sí, e incluso la nivelación de los indicadores económicos, no es suficiente para procurar una estructura económica y territorial equilibrada y sostenible.

Las directrices, principios y objetivos de la cohesión territorial se pueden hacer coincidir con los tres de la política de desarrollo territorial de la UE, aprobados en Leipzig en septiembre de 1994 y ratificados en Potsdam en mayo de 1999, cuya pretensión final es alcanzar una estructura equilibrada del territorio:

- a) El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva dinámica en las relaciones entre zonas urbanas y zonas rurales, entre campo y ciudad.
- b) La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- c) El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

La cohesión territorial así entendida tiene tres aspectos o sectores: ordenación del territorio, economía y medio ambiente y desarrollo sostenible. Los tres se relacionan entre sí, como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones. Conviene recordar los principales contenidos de los conceptos desarrollo sostenible y ordenación del territorio. Cualquier definición que pretenda adoptarse sobre estas nociones debe tener en cuenta un conjunto de elementos relacionados con la posibilidad de que los procesos puedan mantenerse a largo plazo, en atención a las generaciones futuras. Entre esos factores, hay que citar los medioambientales, pero también los económicos, sociales y políticos. Ateniéndonos al Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Informe Brundtland, 1987), *se entiende por desarrollo sostenible el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*. El desarrollo sostenible implica un desarrollo territorial equilibrado. En lo que se refiere a la ordenación del desarrollo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio dejó establecido en lenguaje conciso y preciso que *la ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*. La Comisión de las Comunidades Europeas (2000) ha dejado dicho de forma contundente que el desarrollo es sostenible cuando es económicamente eficaz, políticamente democrático y pluralista, socialmente equitativo y medioambientalmente sano. Parafraseando un principio cartesiano, se puede decir que la ciencia y la tecnología pueden dominar la naturaleza en beneficio de la humanidad. Ayudándose de la tecnología y sirviéndose de y a la ciencia de conformidad con este criterio, se conseguirá un desarrollo sostenido, legando a las futuras generaciones un medio ambiente saludable. (Lázaro, 2003).

Por lo que se refiere a la relación entre medio ambiente y desarrollo, se ha ido produciendo un cambio de enfoque notable. Hace unas décadas, era relativamente frecuente contraponer uno y otro. La protección del medio ambiente y el desarrollo económico se percibían a menudo como objetivos contradictorios. En la actualidad, en cambio, ha emergido una nueva sensibilidad. Hay cada vez mayor conciencia de que medio ambiente y desarrollo nacional y regional tienen carácter complementario.

(Comisión de las Comunidades Europeas, 1995). Se piensa que el medio ambiente es un elemento esencial del desarrollo. Y los que siguen en la idea que se mantiene vigente el conflicto de objetivos entre ambos tienden a callarlo o a decirlo en voz baja, por no ir a contracorriente. No falta la opinión cínica que considera que la compatibilidad de objetivos se debe a que la reparación de los daños causados por el deterioro medioambiental genera renta.

Se da la paradoja de que los Estados más desarrollados de la UE han llegado a su actual nivel a costa con frecuencia de su medio ambiente. Por el contrario, los menos desarrollados, por su menor nivel de desarrollo, disponen de un medio natural más rico y diverso, cuya preservación viene exigida por normas comunitarias. El crecimiento económico manteniendo la biodiversidad supone un coste. Sin embargo, la UE no ha dedicado, ni parece que vaya a hacerlo, recursos que faciliten el seguimiento de la senda del desarrollo sostenible.

Parece lógico preguntarse cuáles son los factores que impulsan o frenan la cohesión territorial. Teniendo en cuenta que cuanto se ha dicho ha de situarse en la perspectiva de la promoción de la igualdad de oportunidades, se pueden señalar varios. Sin ánimo de ser exhaustivo, hay que citar las infraestructuras, determinadas regulaciones económicas y la conservación del medio ambiente.

Entre las infraestructuras, suelen señalarse como muy relevantes las de transporte terrestre (autopistas, autovías, ferrocarril), marítimo y aéreo, tanto de personas como de mercancías. En efecto, su relación con la accesibilidad a los servicios y con el desarrollo regional, así como por su papel vertebrador del territorio, hace que figuren en primera línea. Suele decirse, y así lo tengo escrito en otro lugar, que la dotación de infraestructuras de transporte es condición necesaria pero no suficiente para impulsar el desarrollo. Es cierto, pues de igual modo que pueden atraer inversiones y que facilitan el acceso a los servicios, también hacen más fácil que mercancías foráneas lleguen a los mercados locales.

Para que pueda hablarse de igualdad de oportunidades, hay que tener en cuenta también las infraestructuras sociales, en particular las de formación. De ellas depende en buena medida la posibilidad de inserción en el mercado de trabajo. Pero no pueden dejarse atrás las relacionadas con la salud y con la vivienda. Todas ellas son importantes para promover las oportunidades, así como también para el mantenimiento de la población en el territorio.

Algo debe decirse de la incidencia de determinadas regulaciones económicas en relación con la cohesión territorial. Hay cuestiones relacionadas con la culminación de la inacabada unión económica que la condicionan. Es el caso de la discutida y discutible armonización fiscal. La desigual regulación de la tributación en el ámbito de la UE dota de una singularidad a la movilidad del capital, que abandona unos territorios y se siente atraído por otros. Así se desvirtúa la capacidad de competir en igualdad de condiciones para desarrollarse y crear puestos de trabajo. Se puede decir que la UE no impide la guerra tributaria sucia.

Parecido comentario cabe hacer a propósito de las ayudas que los poderes públicos nacionales y regionales pueden conceder a favor de las inversiones que se localicen en determinados territorios. La diferencia con la problemática fiscal apuntada

es que en este caso sí hay una regulación común de las condiciones en que pueden concederse ayudas públicas. Pero de hecho no elimina la eventualidad de una competencia desleal entre territorios, debido a la muy diferente capacidad financiera de los Estados y regiones.

A estos factores pueden añadirse los señalados en el Segundo y Tercer Informe sobre la cohesión como impulsores de la competitividad. Me remito a lo que en ellos se dice sobre las infraestructuras económicas en general (energía, por ejemplo), la política de recursos humanos (capital humano), la investigación y el desarrollo, la innovación y el acceso a las tecnologías de la información y el conocimiento.

12. Conclusión

El reto más importante que tiene que afrontar la UE en el primer cuarto del siglo XXI es el de la ampliación, hasta completar su unificación. El riesgo más sustancial a sortear es el de conformarse con el éxito económico, limitando sus ambiciones a la extensión de un área de libre comercio en un mercado único.

La relevancia que se dé a la política de cohesión económica, social y territorial en el conjunto de las políticas comunes aportará pistas suficientes para poder entrever si la UE se va a plantar una vez consolidado el proyecto económico o si aspira a ser una potencia política en el concierto mundial.

El hecho de que España vaya a recibir en el futuro menos recursos europeos por acciones estructurales que las actuales, incluso que a partir de 2014 aporte al presupuesto comunitario más de lo que reciba, no es una tontería, pero no es fundamental. Dejar de tener derecho a seguir recibiendo apoyos financieros comunitarios es la mejor prueba del buen uso que se ha hecho de los recursos recibidos mientras se tuvo derecho a ellos.

Con la ampliación, se incorporan países mucho menos desarrollados que España. Pues bien, ayer por nosotros, mañana por los otros, y siempre por la Unión Europea.

A modo de breve conclusión, diré que la prueba de fuego de la cohesión está en el hecho de si los residentes en determinadas áreas se enfrentan o no a largo plazo a situaciones de igualdad o desigualdad de oportunidades en relación con el resto de la UE. Esta es la clave de la gran ampliación. Porque no es lo mismo más europeos en el mercado único que más Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

AHIJADO, M. (1998), *La Unión Económica y Monetaria Europea: Mitos y realidades*, Ediciones Pirámide, Madrid.

BEGG, I. y D. MAYES (1991), *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Comunidades Europeas – Parlamento Europeo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Parlamento Europeo, Serie Política regional y transporte, nº 19, Luxemburgo.

BEGG, I. y D. MAYES (1993), “Cohesion, Convergence and Economic and Monetary Union in Europe”, *Regional Studies*, vol. 27, 2, pp. 149-165.

CAL, V., ponente (1997), *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el “Primer Informe sobre cohesión”* DOCE nº C 206, de 7-7-1997.

CARRASCO, E. (2000). *La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea. Consideración del caso español*, Consejo Económico y Social, Madrid.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1984), *Las Regiones de Europa. Segundo Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Banco Exterior de España, 1985. Corresponde al documento COM (84) 40 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1987), *Las Regiones de la Comunidad ampliada. Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Luxemburgo. Corresponde al documento COM (1987) 230 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992), *EUROPA 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995), *Política de cohesión y medio ambiente*, COM (95) 509 final.

COMISIÓN DE LAS COMUIDADES EUROPEAS (2000), *Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo. Elementos para una estrategia general*, COM (2000) 264 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004), *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, COM (2004) 101 final.

COMISIÓN EUROPEA (1994), *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995.

COMISIÓN EUROPEA (1997), *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social, 1996*, Luxemburgo. Corresponde al documento COM (96) 542 final.

COMISIÓN EUROPEA (1999), *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2001), *Solidaridad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Corresponde al documento COM (2001), 24 final.

COMISIÓN EUROPEA (2004), *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Corresponde al documento COM (2004) 107 final.

COMISIÓN SOBRE CREACIÓN DE RIQUEZA Y COHESIÓN SOCIAL (1995), *Informe sobre creación de riqueza y cohesión social en una sociedad libre*, Instituto Nacional de Administración Pública, MAP, INAP, Madrid, 1996.

COMISIONES OBRERAS (1992), *Los acuerdos de Maastricht. Los riesgos de la cohesión monetaria sin cohesión económica y social*, Documentos del Gabinete Técnico Confederal, Madrid.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992). *La cohesión económica y social*, Dictamen de iniciativa, CES 226/92, Bruselas.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2000), *Unidad del mercado y cohesión social*, Informe 3/2000, Colección Informes, Madrid.

CORDERO, G. (1992), “La cohesión en la Europa del mercado único y de la UEM”, *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 34-49.

CORDERO, G. (2002), “El futuro de la Política Regional europea después de la próxima ampliación: el estado del debate”, *Investigaciones Regionales*, nº 1, pp. 179-208.

DAHRENDORF, R. (1957), *Clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Rialp, Madrid, 1962.

DURKHEIM, E. (1893), *La división del trabajo social*, Akal, Madrid, 1987.

FESTINGUER, L. (1950), “Informal Social Communication” *Psychological Review*, nº 57, pp. 271-282.

HM TREASURY, DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY AND OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER(2003), *A modern regional policy for the United Kingdom*, Londres.

IZQUIERDO, J. de D., ponente (1997), *Informe sobre el primer Informe trienal sobre la Cohesión Económica y Social*, Parlamento Europeo, Comisión de Política Regional, A4-0324/97.

LÁZARO ARAUJO, L. (1998), “España ante el reto de la moneda única”, D. LÓPEZ GARRIDO, coordinador (1998), *Doce visiones de una política de progreso*, Acento Editorial, Madrid.

LÁZARO ARAUJO, L. (1999), “La Unión Europea entre la cohesión y la desintegración”, *Política Exterior*, vol. XIII, , nº. 68, marzo-abril 1999, pp. 81-95.

LÁZARO ARAUJO, L., relator (2003), “El desarrollo equilibrado y sostenible en la ordenación de territorio”, *Actas del IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Universidad de Zaragoza, Comarcalización de Aragón y Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp. 23-28.

MARTÍN, C., J. A. HERCE, S. SOSVILLA-RIVERO y F. J. VELÁZQUEZ (2002), *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, La Caixa, Barcelona.

MUSOTTO, F. ponente (2002), *Informe sobre el Segundo Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la cohesión económica y social*, Parlamento Europeo, Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, A5-0007/2002.

PARSONS, T. (1960), “Durkheim’s Contributions to the Theory of Integration of Social Systems”, K. WOLFF, director, *Émile Durkheim, 1858-1917: A Collection of Essays with Tradlations and a Bibliography*, Columbia University Press.

RUMFORD, C. (2002), *European cohesion? Contradictions in EU Integration*, Palgrave Macmillan, Londres.

SANZ, I. (1998), *El impacto de la ampliación de la UE en la política de cohesión económica y social*, Documento de trabajo nº. 148/1999, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Socia.

SAPIR, A., director (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Raport Sapir*. Bruselas.

SCHACHTER, S. (1968), “Cohesión social”, D.L. SILLS, director, (1968), *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1974

VALCÁRCEL SISO, R. L., ponente (2003), *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la cohesión territorial*, 10 de abril de 2003, CDR 388/2002.

**ESPAÑA. REGIONES DEL OBJETIVO N°1 (2000-2006). APROXIMACIÓN AL EFECTO
ESTADÍSTICO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE**

Indices del P.I.B p.c. media 1999-00-01 (en PPA) y población

CC.AA.	PIB p.c. UE 15 = 100	PIB p.c. UE 25=100	Población año 2.001 (miles)
Andalucía	62,5	68,7	7.291
Asturias	71,9	79,0 (E.E.)	1.052
Canarias	79,6 (RUPF y E.C)	87,4	1.737
Castilla- La Mancha	67,5	74,2	1.722
Castilla y León	77,5 (E.C.)	85,1	2.465
Extremadura	53,8	59,1	1.078
Galicia	66,3	72,8	2.726
Murcia	70,5	77,4 (E.E)	1.140
C. Valenciana	88,8 (E.C.)	88,7	4.094
Ceuta y Melilla	69,6	76,5 (E.E.)	142
España obj. 1	----	----	23.447

Fuente: Elaboración propia, a partir de Comisión Europea, *Tercer informe sobre la cohesión económica y social* (febrero 2004)

Nota: E.E.= Efecto estadístico (2,3 millones de habitantes, 10% del obj. 1). E.C. = Efecto convergencia (8,3 millones de habitantes, 35% del obj. 1)

POBLACIÓN E INDICE PIB p.c. (EN PPA) DE LOS CANDIDATOS

País	Miles hab. (2000)	UE 15 = 100 (99-00-01)	UE 25 = 100 (99-00-01)
Bulgaria	8.170	27,3	28,2
Rep. Checa	10.272	59,8	65,7
Chipre	694	76,1	83,6
Rep. Eslovaca	5.401	43,9	48,2
Eslovenia	1.990	67,1	73,7
Estonia	1.372	37,1	40,8
Hungría	10.211	49,5	54,4
Letonia	2.373	31,9	34,9
Lituania	3.506	35,6	39,1
Malta	390	70,7	77,7
Polonia	38.646	41,1	45,1
Rumania	22.435	23,9	25,7
10 Candidatos	74.855	45,5	50,5
12 Candidatos	105.460	39,3	43,8
UE 15	378.914	100,0	109,7
UE 25	453.769	91,0	100,0
UE 27	484.374	86,8	95,4

Fuente: Elaboración propia, a partir Comisión Europea, Primer (enero 2002), Segundo (enero 2003) y Tercer (febrero 2004) *Informes sobre la cohesión económica y social*.

POBLACIÓN E INDICE PIB p.c. (EN PPA) DE LOS CANDIDATOS

País	Miles hab. (2000)	UE 15 = 100 (99-00-01)	UE 25 = 100 (99-00-01)
Bulgaria	8.170	27,3	28,2
Rep. Checa	10.272	59,8	65,7
Chipre	694	76,1	83,6
Rep. Eslovaca	5.401	43,9	48,2
Eslovenia	1.990	67,1	73,7
Estonia	1.372	37,1	40,8
Hungría	10.211	49,5	54,4
Letonia	2.373	31,9	34,9
Lituania	3.506	35,6	39,1
Malta	390	70,7	77,7
Polonia	38.646	41,1	45,1
Rumania	22.435	23,9	25,7
10 Candidatos	74.855	45,5	50,5
12 Candidatos	105.460	39,3	43,8
UE 15	378.914	100,0	109,7
UE 25	453.769	91,0	100,0
UE 27	484.374	86,8	95,4

Fuente: Elaboración propia, a partir Comisión Europea, Primer (enero 2002), Segundo (enero 2003) y Tercer (febrero 2004) *Informes sobre la cohesión económica y social*.

OBJETIVO N°1 UE – 15 (2000-2006) APROXIMACIÓN AL EFECTO ESTADÍSTICO DE LA AMPLIACIÓN

PAIS	OBJET. 1 (A)	POBLACIÓN AFECTADA (MILES)			PORCENTAJES		
		EFECTO CONVERGENCIA ⁽¹⁾ (B)	EFECTO ESTADÍSTICO ⁽²⁾ (C)	SUMA (D)= (B)+(C)	B/A	C/A	D/A
ESPAÑA	23.114	5.728	4.788	10.516	24,8	20,7	45,5
ALEMANIA	13.897	1.094	10.625	11.719	7,9	76,5	84,4
ITALIA	19.215	1.646	604	2.250	8,6	3,1	11,7
REINO UNIDO	5.098	1.308	3.293	4.601	25,7	64,6	90,3
GRECIA	10.558	4.393	*	4.393	41,5	*	41,5
FRANCIA	1.699	*	*	*	*	*	*
IRLANDA	1.002	1.002	*	1.002	100,0	*	100,0
AUSTRIA	278	*	278	278	*	100,0	100,0
PORTUGAL	6.801	245	*	245	3,6	*	3,6
FINLANDIA	1.946⁽³⁾	1.262	684	1.946	64,9	35,1	100,0
SUECIA	1.718⁽³⁾	1.718	*	1.718	100,0	*	100,0
TOTAL	85.326	18.396	20.272	38.668	21,6	23,8	45,4

Fuente: Elaboración propia, partir de Comisión Europea, *Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social* (enero 2003)

⁽¹⁾ Se ha tenido en cuenta el PIB p.c. de 1998-99-00 para la UE 15.

⁽²⁾ Se ha tenido en cuenta el PIB p.c. de 2000 para la UE 25.

⁽³⁾ Se han tomado toda la población de las regiones en que están las zonas del protocolo, n° 6 del Tratado de Adhesión.

INDICE DE PIB p.c. DE LOS PAISES DE LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

(EN PPA, MEDIA 1999-2000-2001, UE 25 = 100)

Grupo 1 (> 100)		Grupo 2 (50-100)		Grupo 3 (33-50)		Grupo 4 (< 33)	
Países	Índice	Países	Índice	Países	Índice	Países	Índice
Luxemburgo	213,5	España	92,2	Rep. Eslovaca	48,2	Bulgaria	28,3
Dinamarca	127,2	Chipre	83,6	Polonia	45,1	Rumania	25,8
Irlanda	126,4	Malta	77,7	Estonia	40,8		
Austria	124,7	Portugal	77,5	Lituania	39,1		
Países Bajos	122,5	Eslovenia	73,7	Letonia	34,9		
Suecia	118,5	Grecia	72,8				
Bélgica	116,9	Rep. Checa	65,7				
Francia	114,7	Hungría	54,4				
Finlandia	113,6						
Reino Unido	113,3						
Alemania	112,0						
Italia	111,3						

Fuente: Elaboración propia, a partir de Comisión Europea, *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social* (febrero 2004)

OBJETIVO N°1 UE – 15 (2000-2006) APROXIMACIÓN AL EFECTO ESTADÍSTICO DE LA AMPLIACIÓN

PAIS	OBJET. 1 (A)	POBLACIÓN AFECTADA (MILES)			PORCENTAJES		
		EFECTO CONVERGENCIA ⁽¹⁾ (B)	EFECTO ESTADÍSTICO ⁽²⁾ (C)	SUMA (D)= (B)+(C)	B/A	C/A	D/A
ESPAÑA	23.114	5.728	4.788	10.516	24,8	20,7	45,5
ALEMANIA	13.897	1.094	10.625	11.719	7,9	76,5	84,4
ITALIA	19.215	1.646	604	2.250	8,6	3,1	11,7
REINO UNIDO	5.098	1.308	3.293	4.601	25,7	64,6	90,3
GRECIA	10.558	4.393	*	4.393	41,5	*	41,5
FRANCIA	1.699	*	*	*	*	*	*
IRLANDA	1.002	1.002	*	1.002	100,0	*	100,0
AUSTRIA	278	*	278	278	*	100,0	100,0
PORTUGAL	6.801	245	*	245	3,6	*	3,6
FINLANDIA	1.946⁽³⁾	1.262	684	1.946	64,9	35,1	100,0
SUECIA	1.718⁽³⁾	1.718	*	1.718	100,0	*	100,0
TOTAL	85.326	18.396	20.272	38.668	21,6	23,8	45,4

Fuente: Elaboración propia, partir de Comisión Europea, *Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social* (enero 2003)

⁽¹⁾ Se ha tenido en cuenta el PIB p.c. de 1998-99-00 para la UE 15.

⁽²⁾ Se ha tenido en cuenta el PIB p.c. de 2000 para la UE 25.

⁽³⁾ Se han tomado toda la población de las regiones en que están las zonas del protocolo, n° 6 del Tratado de Adhesión.