

LA COHESION EN LA EUROPA DEL MERCADO UNICO Y DE LA UEM

Qué se entiende por cohesión económica y social en el seno de la CE y cuál es la situación al respecto hoy en día; cuál ha sido el tratamiento que se ha dado al objetivo de la cohesión hasta ahora en la CE, y qué nuevas perspectivas se abren con el proyecto de mercado único y de unión económica y monetaria; cómo se ha abordado este problema en los acuerdos de Maastricht. Estas son las cuestiones básicas que, a juicio de **Gervasio Cordero Mestanza**, hay que plantearse y clarificar para comprender la dimensión actual y la especial trascendencia del objetivo de la cohesión económica y social, que ha sido y es uno de los temas de discusión más relevantes a lo largo de la existencia de la Comunidad Europea. A analizar estas cuestiones, y a presentar los planteamientos españoles en la materia, dedica el autor este artículo.

I. INTRODUCCION

TANTO en las conferencias intergubernamentales que precedieron a la «cumbre» de Maastricht como en el propio desarrollo de ésta última, en diciembre de 1991, los problemas de la cohesión económica y social en el seno de la CE constituyeron uno de los temas destacados de discusión respecto al proceso y condiciones de avance hacia la unidad política, económica y monetaria de la Comunidad. Incluso en los momentos actuales, una vez iniciada la discusión del denominado «Paquete Delors II», a propósito de la envolvente económico-financiera para las políticas comunitarias en la nueva fase que se abre a partir de 1993, los problemas de la cohesión vuelven a estar en el centro de la confrontación de intereses que, inevitablemente, se deriva del establecimiento de prioridades para la futura acción comunitaria y de su necesario re-

flejo en los futuros presupuestos de la Comunidad.

El objetivo de la cohesión económica y social parece constituir, pues, uno de los grandes retos que presenta la prosecución del proceso de construcción europea y, en cuanto tal, uno de los grandes problemas a tratar. Sin embargo, para comprender su dimensión actual y la especial trascendencia que reviste para algunos países, entre los que se encuentra España, es conveniente referirse previamente a una serie de cuestiones de cuya clarificación pueden desprenderse algunos de los elementos de carácter interpretativo que resultan indispensables a tal efecto.

Dichas cuestiones, en una aproximación simplificadora, son las siguientes:

- ¿Qué entendemos por cohesión económica y social en el seno de la CE, y cuál es la situa-

ción al respecto de la Europa comunitaria en la actualidad?

- ¿Cuál ha sido el tratamiento que del objetivo de la cohesión ha venido realizando la CE a lo largo de su existencia, y qué nuevos problemas han surgido en este ámbito con el establecimiento del mercado único y la perspectiva de unión económica y monetaria?

- ¿Cómo se ha abordado el problema en los nuevos tratados surgidos de Maastricht, y qué aplicación concreta se hará de los principios en ellos establecidos?

A intentar clarificar estas cuestiones y a insertar, en el contexto resultante, los planteamientos españoles al respecto se dedican las consideraciones que a continuación siguen.

II. ¿QUE SE ENTIENDE POR COHESION EN EL PROCESO DE CONFIGURACION DE LA UNION EUROPEA?

Constituyendo un término ya clásico en la jerga comunitaria, «cohesión» no está, sin embargo, totalmente acotado ni tiene un significado unívoco. De hecho, cabe distinguir tres nociones principales e interrelacionadas de dicho término —política, económica y social—, aunque, en último extremo, todas ellas remiten a un plano de naturaleza inequívocamente política, que no es otro que la propia viabilidad política, valga la redundancia, de la unidad europea.

Es preciso partir, por lo tanto, del principio de que la cohesión constituye, en primer término, un objetivo político, pero, a su vez, se relaciona con un determinado grado de homogeneidad econó-

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

La dimensión política más inmediata de la cohesión implica varias facetas. En primer término, la relativa a la toma de decisiones comunitarias y el control democrático de éstas, que debe ser garantizado para que los distintos países, regiones y grupos sociales acepten las consecuencias, a veces negativas para ellos, de las políticas comunitarias. En segundo lugar, la conciencia de ciudadanía europea, condición indispensable para que los habitantes de la Comunidad, cualesquiera que sea su lugar de residencia, acepten las ventajas e inconvenientes de su pertenencia a un todo políticamente unido. En tercer término, la necesidad de que todos los niveles de la Administración pública —comunitaria, nacional, regional y local— estén comprometidos en el proceso político de la unidad europea, de modo que se logre un equilibrio entre el poder necesariamente creciente de las instancias comunitarias y el de las restantes.

La cohesión, desde el punto de vista económico, implica una

aminoración de las diferencias territoriales de bienestar económico y, para ello, una convergencia en términos reales que difícilmente puede conseguirse si no se alcanza, al menos, una cierta homogeneidad en las potencialidades de los distintos territorios —estados y regiones— para competir en un mercado único. Ahora bien, en la medida en que las condiciones de partida son muy diferentes y que el proceso de integración presenta el riesgo de aumentar esas diferencias, se hacen imprescindibles las actuaciones dirigidas a favorecer una convergencia en términos reales que es, en definitiva, la condición imprescindible para un mayor grado de cohesión.

En relación con la cohesión social, su determinación resulta menos clara, en la medida en que es más difícil un acuerdo sobre su contenido en términos cuantificables. No obstante, es evidente que la mayor integración económica derivada del mercado único y la UEM dará lugar a importantes cambios en la estructura social, y tendrá efectos considerables sobre los problemas sociales de los países y regiones. A este respecto, por ejemplo, la intensificación de la competencia, que será uno de los resultados inequívocos del proceso de

unión, tendrá un impacto en el mercado de trabajo que probablemente afectará de manera negativa a los trabajadores menos cualificados, sobre todo a los grupos sociales más vulnerables de las áreas más desfavorecidas. La cohesión política y económica estará amenazada si los residentes en los países y regiones menos favorecidos, y en las áreas desfavorecidas de los países y regiones más prósperas, no perciben una disminución de sus diferencias en materia de derechos y prestaciones sociales respecto a los residentes en las áreas más prósperas. En particular, las diferencias en las oportunidades en materia de educación, formación, asistencia sanitaria y calidad del medio ambiente deberán disminuir sustancialmente para que pueda lograrse un grado de cohesión social aceptable.

III. LAS DISPARIDADES Y DESEQUILIBRIOS EN LA ACTUAL CE: ALGUNOS ELEMENTOS ILUSTRATIVOS

La segunda de las cuestiones suscitadas inicialmente, indispensable para valorar la importancia y necesidad de una política comunitaria eficaz para el logro de una mayor cohesión, remite a los

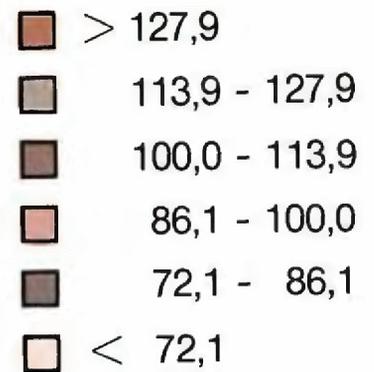
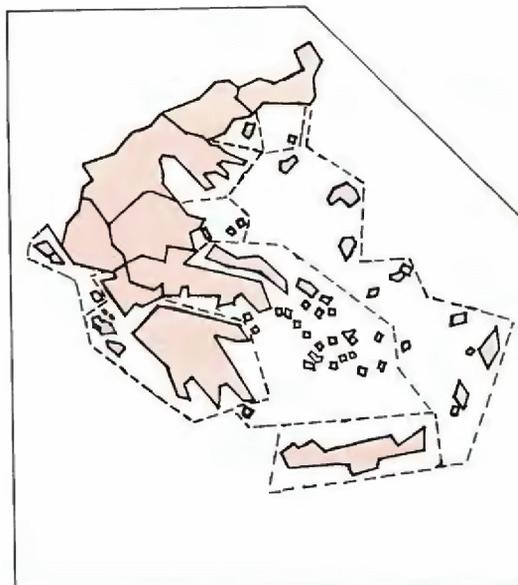
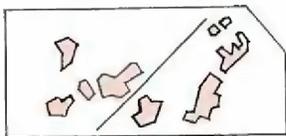
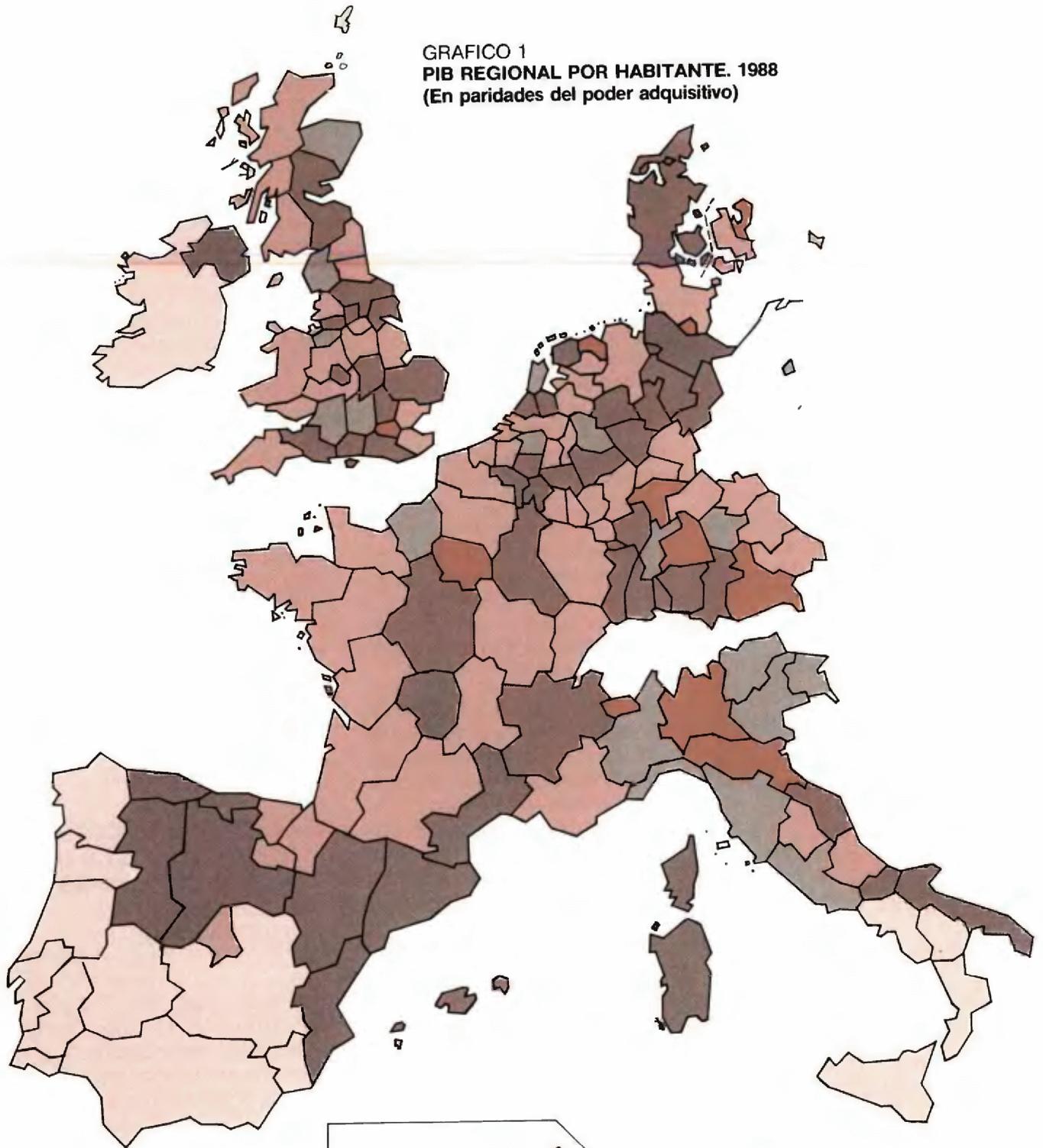
CUADRO N.º 1

PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR HABITANTE (En PPA CE 12; CE 12 = 100)

AÑOS	Belgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido	EUR-12
1960	95,4	138,3	117,9	38,6	60,3	105,6	60,8	86,5	158,5	118,6	38,7	128,6	100,0
1970	98,9	115,2	113,2	51,6	74,7	110,4	59,5	95,4	141,4	115,6	48,9	108,5	100,0
1980	104,1	107,8	113,6	58,2	74,2	111,6	64,0	102,5	118,3	110,9	55,0	101,1	100,0
1990	102,1	106,2	112,8	52,6	77,8	108,6	69,0	103,1	123,6	103,1	55,7	105,1	100,0

Fuente: Anexo Estadístico a la Economía Europea, noviembre 1991, Servicios de la Comisión de la CE.

GRAFICO 1
PIB REGIONAL POR HABITANTE. 1988
(En paridades del poder adquisitivo)



CE 12 = 100,0
 S = 27,9

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Las regiones en la década de los 90*, cuarto informe periódico sobre la situación y evolución económica de las regiones de la Comunidad, 1991.

desequilibrios y disparidades actualmente existentes y a dilucidar si éstos implican un grado de cohesión aceptable o, por el contrario, exigen de una política enérgica y sostenida en el tiempo.

A tales efectos, y de una manera que no puede ser sino rápida y de carácter puramente ilustrativo, cabría destacar las importantes disparidades existentes en algunos de los ámbitos más significativos desde el punto de vista de la cohesión económica y social.

Para empezar, *en términos de renta*, no se puede ignorar que las diferencias existentes, tanto entre los diferentes estados miembros como entre las regiones que componen el espacio comunitario, son muy notables. Así, en 1990, los PIB por habitante en PPA de los estados miembros presentaban índices (tomando la CE-12 = 100) que iban desde el 123 de Luxemburgo al 52,6 de Grecia, y mientras que los correspondientes a Francia y Alemania superaban aproximadamente en un 10 por 100 la media comunitaria, los de España, Irlanda, Portugal y Grecia eran un 22, 31, 44 y 47 por 100 inferiores a ella (ver cuadro n.º 1).

En el plano regional, las disparidades se hacen aún más evidentes: mientras las 30 regiones europeas menos desarrolladas presentaban en 1989 un PIB/habitante inferior en más de un 25 por 100 a la media comunitaria, y diez de ellas en más de un 50 por 100, las 30 más desarrolladas superaban en más de un 15 por 100 dicha media, y 15 de ellas en más de un 25 por 100 (ver gráfico 1). Mientras el total de la población de Grecia, Portugal e Irlanda pertenece a regiones con un PIB/habitante inferior al 75 por 100 de la media

comunitaria, en siete países (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido) no existe ninguna región con un PIB/habitante inferior al mencionado 75 por 100. En el caso de España, casi el 70 por 100 de su superficie y el 43 por 100 de su población pertenece a regiones con un PIB/habitante inferior al 75 por 100 de la media comunitaria, y únicamente el 1,75 por 100 de dicha población habita en regiones con un PIB/habitante superior a dicha media (ver cuadro n.º 2).

La significación de estas notables disparidades, desde el punto de vista del objetivo de un mayor grado de cohesión, se hace más evidente cuando se tiene presente la habitual lentitud con que históricamente se producen los procesos de acortamiento de las diferencias territoriales. Así, en lo que se refiere concretamente a la evolución experimentada en la CE por las disparidades regionales de renta, se constata que

desde 1960 hasta mediados de los años ochenta se aprecian dos fases bien diferenciadas: una primera, que abarca desde 1960 hasta la primera crisis petrolífera de mediados de los setenta, en la que se produce un proceso de convergencia entre las regiones europeas, y una segunda, que se extiende hasta la segunda mitad de los ochenta, en la cual el proceso de convergencia se detiene a consecuencia de la desaceleración del crecimiento y de las recesiones económicas a escala nacional y comunitaria. En esta segunda etapa, las diferencias interregionales se acentúan, alcanzando incluso mayor envergadura que las existentes a principios de los años setenta (ver gráfico 2).

Durante la década de los ochenta, las disparidades regionales de la renta por habitante aumentan hasta la mitad del periodo, a partir de cuya fecha se estabilizan, apreciándose una cierta atenuación en 1989. Así, como refleja el cua-

CUADRO N.º 2

PORCENTAJE DE LA POBLACION DE CADA PAIS, RESPECTO AL TOTAL NACIONAL, QUE HABITA EN LAS REGIONES CUYO PIB POR HABITANTE EN 1989 (CE-12 = 100) SE HALLA EN CADA INTERVALO

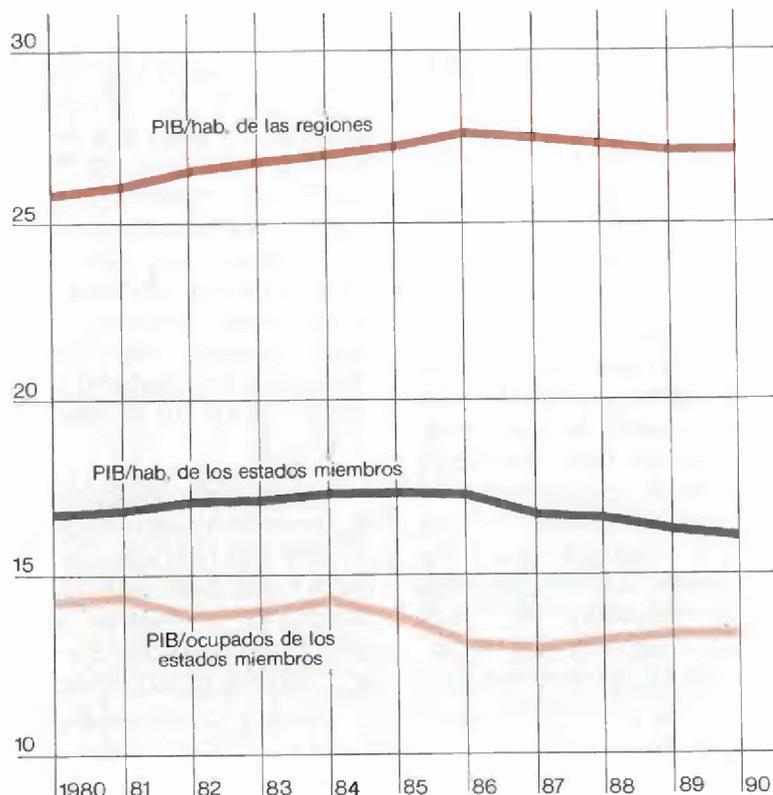
PAISES	< 75	75-99	100-125	> 125
Alemania	—	25,34	53,74	10,92
Bélgica	—	42,84	57,16	—
Dinamarca	—	—	100,00	—
Francia (1)	—	52,64	28,80	18,56
Grecia	100,00	—	—	—
Holanda	—	49,45	46,78	3,77
Irlanda	100,00	—	—	—
Italia	30,86	7,08	39,55	22,51
Luxemburgo	—	—	—	100,00
Portugal (2)	100,00	—	—	—
Reino Unido	—	47,58	40,62	11,80
España	43,28	54,97	1,75	—
CE-12	17,77	33,66	35,03	13,54

(1) Están excluidos los departamentos franceses de Ultramar.

(2) Excluidas Islas Azores y Madeira.

Fuente: Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

GRAFICO 2
**EVOLUCION DE LAS DISPARIDADES DE LAS RENTAS POR HABITANTE
 Y DE LA PRODUCTIVIDAD EN LA CE. 1980-1990**
 (Desviación típica ponderada en porcentaje de la media)



Fuente: Comisión de la CE, *Las regiones en la década de los 90*, cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, 1991.

dro n.º 3, mientras en 1980 el PIB por habitante en PPA de las 10 regiones más desfavorecidas de la Comunidad suponía el 47 por 100 de la media, este índice baja hasta el 45 por 100 en 1983, manteniéndose hasta el año último de la década, en que recupera el nivel de 1980. A la vez, el índice de las 10 regiones más desarrolladas de la Comunidad pasa de 145 a principios de la década a 151 en 1986, manteniéndose el nivel hasta 1989, en que casi al-

canza el índice de 1980. Algo análogo sucede si se consideran las 25 regiones menos y más desarrolladas de la Comunidad, como se refleja en el cuadro citado. El índice de disparidad (desviación típica ponderada), que refleja globalmente la situación de las disparidades regionales del PIB por habitante en la Comunidad, muestra un empeoramiento de la situación que alcanza su máximo en 1986 (27,9), descendiendo luego ligeramente en 1987 y 1988, y

más intensamente en 1989, sin recuperar por ello los niveles de los primeros dos años del decenio.

Las notables disparidades aludidas en términos de renta se corresponden significativamente con las existentes en materia de estructura productiva y productividad.

Así, en lo que se refiere a las *diferencias de estructura productiva*, baste recordar que mientras el porcentaje de población ocupada en el sector agrario en 1990 alcanza unos valores del 2,2, 2,8 y 3,4 por 100, respectivamente, en el Reino Unido, Bélgica y Alemania, tenemos que en Grecia, Portugal, Irlanda y España supone un 25,3, 17,8, 15 y 12 por 100, respectivamente. En el sector industrial, las diferencias son menos significativas, pero van desde un 40,5 por 100 de la ocupación total en Alemania hasta un 25,4 en Grecia. En cuanto al nivel de *terciarización* de la economía, existen diferencias más acusadas; desde un máximo del 68,6 por 100 de la población ocupada en Holanda a un mínimo del 44,1 por 100 en Portugal. A escala regional, las diferencias se hacen mucho más ostensibles, y así, mientras que el porcentaje de población activa ocupada en la agricultura en 1990 era el 6,6 por 100 como media comunitaria, el correspondiente a más de 20 regiones de la comunidad supera el 25 por 100, alcanzando niveles extremos del 51,7 y 48,6 por 100, respectivamente, en las regiones griegas de Peloponessos y Dytiki Mellada. Como contraste, en un número considerable de regiones inglesas y de la Europa central dichos porcentajes no llegan al 1,5 por 100.

Las disparidades respecto a la *eficiencia de los sistemas pro-*

CUADRO N.º 3

DISPARIDADES DEL PIB POR HABITANTE ENTRE LAS REGIONES (1) DE LA COMUNIDAD, 1980-1988
(En PPA, CE-12 = 100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Media de las 10 regiones más débiles.	47	46	46	45	45	45	45	45	45	47
Media de las 10 regiones más fuertes.	145	146	147	149	149	150	151	151	151	146
Media de las 25 regiones más débiles.	57	57	56	56	55	56	55	56	56	51
Media de las 25 regiones más fuertes.	135	136	136	136	137	138	138	137	137	130
Disparidad (2)	26,1	26,5	26,8	27	27,2	27,5	27,9	27,5	27,5	26,7

(1) NUTS 2; DOM, Azores y Madeira no incluidas.

(2) Desviación típica ponderada.

Fuente: Comisión de la CE, *Las regiones en la década de los 90*, cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, 1991, y Ministerio de Economía y Hacienda.

ductivos son, asimismo, muy notables tanto en términos interregionales como interregionales. En términos de VAB por ocupado medido en ecus (cuadro n.º 4), y tomando como índice de referencia durante el período 1986/1988 la media comunitaria (CE 12 = 100), las posiciones extremas van desde los índices 131,4 y 125,4 de Holanda y Alemania hasta los 37,1 y 30 de Grecia y Portugal, respectivamente. En términos de VAB por ocupado en PPA, las diferencias se aminoran, pero, en cualquier caso, van desde índices de 126 y 111 en los casos de Holanda y Francia hasta los 57 y 56 de Grecia y Portugal (España presenta índices del 74,8 y 96,9). Las diferencias interregionales son, lógicamente, aún mayores, con un amplio abanico de situaciones que van desde la región de Gröningen (Holanda), con un índice 246,5, a la griega de Ipeiros, con índice 47,7.

Desde el punto de vista de los mercados de trabajo, las disparidades en términos de tasa de paro son muy significativas entre los estados miembros y, de manera espectacular, entre las regiones. Mientras en 1990 la tasa

de paro media de las 25 regiones europeas con menor desempleo apenas si pasaba del 3 por 100, la de las 25 regiones con tasas más elevadas alcanzaba el 17,8 por 100 (ver cuadro n.º 5). No obstante, la distribución espacial de las tasas de desempleo es menos inequívoca que la de las rentas por habitante, ya que se dan elevadas tasas de desempleo tanto en regiones tradicionalmente

poco desarrolladas como en las industriales en declive.

En lo que se refiere a su evolución, las disparidades regionales en términos de paro se incrementaron a lo largo de la década de los setenta y primera mitad de los ochenta. Durante este período, la tasa de paro de la Comunidad pasó del 2 por 100 en 1970 a más del 6 por 100 en 1980,

CUADRO N.º 4

PIB POR PERSONA OCUPADA EN LOS ESTADOS MIEMBROS
(CE-12 = 100). Media 1986-87-88

ESTADOS MIEMBROS	Ecus por ocupado	PPA por ocupado
Bélgica	112,2	108,0
Dinamarca	113,1	87,0
Alemania	125,4	105,0
Grecia	37,1	56,9
España	74,8	96,9
Francia	120,7	110,8
Irlanda	81,5	82,9
Italia	96,2	101,3
Luxemburgo	104,3	104,4
Holanda	131,4	126,1
Portugal	30,0	56,4
Reino Unido	82,4	94,3

Fuente: Comisión de la CE, *Las regiones en la década de los 90*, cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, 1991.

CUADRO N.º 5

DISPARIDADES EN LAS TASAS REGIONALES DE PARO 1990 (1)

ESTADOS MIEMBROS	Máxima	Minima	Disparidad (2)	Media
Bélgica	13,1	3,8	2,7	7,6
Dinamarca	9,1	6,8	0,9	7,9
Alemania	10,4	2,7	1,8	5,2
Grecia	9,4	2,6	—	7,5
España	28,9	7,3	4,9	16,1
Francia	12,9	4,5	1,3	8,7
Irlanda	—	—	—	16,4
Italia	22,6	2,4	6,3	10,2
Luxemburgo	—	—	—	1,5
Holanda	11,3	5,6	0,8	8,0
Portugal	12,6	2,8	—	5,1
Reino Unido	15,7	2,2	2,5	6,3
CE-12	22,0 (3)	2,6 (3)	4,8	8,3
CE-12	17,8 (4)	3,1 (4)	4,8	8,3

(1) NUTS 2. (Nivel 2 de las unidades territoriales: en el caso de España, las NUTS 2 son las comunidades autónomas).

(2) Desviación típica ponderada.

(3) Media de las 10 regiones que tienen los valores más altos y de las 10 que los tienen más bajos.

(4) Media de las 25 regiones que tienen los valores más altos y de las 25 que los tienen más bajos.

Fuente: Comisión de la CE, *Las regiones en la década de los 90*, cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, 1991.

para superar el 11 por 100 en 1985 y 1986, año a partir del cual comenzó a descender hasta alcanzar el 8,4 por 100 en 1990. Las diferencias en tasas de paro entre las regiones de la Comunidad se estabilizaron, sin embargo, a partir de 1987. En prácticamente la mayor parte de los estados y regiones de la Comunidad, se redujeron las tasas de paro, y de forma especial en España y en el Reino Unido, donde ha habido regiones en las que descendió en más de cinco puntos porcentuales entre 1985 y 1990. No obstante, en algunas regiones de otros países de la Comunidad ha ocurrido el fenómeno inverso, como ha sido el caso de las regiones del Sur de Italia, en las que la tasa de paro en 1990 era mayor que en 1985, registrándose en casi todo el Mez-

zogiorno tasas superiores al 20 por 100.

Las diferencias en la *dotación de infraestructuras y equipamientos sociales* son tan importantes como las existentes en términos de rentas. En un reciente estudio,

realizado por el profesor Biehl, sobre los niveles de dotación de infraestructuras en las regiones comunitarias, se constata que, en lo que respecta a las infraestructuras que influyen directamente en la productividad (transportes, telecomunicaciones, disponibilidades energéticas, y educación y formación profesional), el índice de la región peor dotada (Beja, en Portugal) era de 3,6, siendo 100,0 el de la región mejor dotada (Hamburgo, en Alemania). El índice medio de las veinte regiones mejor dotadas era más de seis veces superior al de las veinte peor dotadas (Biehl, 1991). Otros estudios anteriores ponen, asimismo, de manifiesto las fuertes diferencias existentes al respecto entre los cuatro países menos desarrollados de la Comunidad (Irlanda, Grecia, Portugal y España) y los siete de mayor nivel de renta. Como se apreciaba en el cuadro n.º 6, las disparidades son muy acusadas en todos los tipos de infraestructuras y equipamientos, produciéndose en los casos de Grecia y Portugal las mayores diferencias con la situación media de los siete países más desarrollados.

CUADRO N.º 6

INDICADORES DE DOTACION DE INFRAESTRUCTURAS

	Transportes	Comunicaciones	Energía	Educación
CE 7	100,0	100,0	100,0	100,0
Irlanda	57,7	50,5	46,5	74,6
Grecia	32,0	75,6	22,1	47,3
España	56,8	56,7	37,1	103,9
Portugal	41,7	27,8	35,5	31,2

CE 7: Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca (los siete estados miembros más desarrollados).

Fuente: Biehl (1988).

IV. EL OBJETIVO Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN HASTA EL ACTA ÚNICA Y LOS NUEVOS PROBLEMAS SUSCITADOS POR LA UEM

A pesar del carácter básicamente ilustrativo de las referencias anteriores, no parece aventurado avanzar, teniéndolas en cuenta, que difícilmente se podrá alcanzar un grado de cohesión suficiente como para garantizar a largo plazo la viabilidad política de Europa si no se reducen de manera notable, mediante un rápido proceso de convergencia, disparidades de la magnitud de las consideradas. Obviamente, cuando la experiencia histórica nos muestra que ese tipo de disparidades se reducen muy lentamente, y que incluso hay etapas durante las cuales se acentúan, se ponen de manifiesto la relevancia y la necesidad de una política comunitaria muy activa a tales propósitos y sostenida en el tiempo.

La cuestión de si existe hoy realmente esa política, y en qué medida va a ser eficaz para el logro de una mayor cohesión, puede ser mejor analizada si se enmarca previamente en la trayectoria histórica que ha tenido el tratamiento de la cohesión en el seno de la Comunidad, y en el contexto de los nuevos problemas y retos que supone el establecimiento del mercado único y la unión económica y monetaria (UEM). Con ello entramos, pues, en otras dos cuestiones suscitadas inicialmente: cómo ha abordado históricamente la Comunidad el problema de la cohesión y qué nuevos problemas se han suscitado con el establecimiento del mercado único y la unión política y monetaria.

Para empezar, se puede considerar que, como principio y materia de reflexión, el logro de la cohesión económica y social en el seno de la Comunidad ha sido, al menos sobre el papel, un objetivo y una preocupación permanente de ésta en su largo proceso histórico de configuración. Así, como objetivo explícito plasmado jurídicamente, tuvo un primer reflejo en la significativa referencia del artículo 2 del Tratado de Roma al «desarrollo armonioso de las actividades económicas» y a la «expansión continua y equilibrada», que se vería completada veinte años más tarde en el ámbito normativo con la introducción en el Tratado, en virtud del Acta Unica, de un nuevo título V sobre cohesión económica y social.

Pero, además, el objetivo de la cohesión económica ha sido objeto de especial atención en los sucesivos informes que, a lo largo de la vida de la Comunidad, han tratado de iluminar el camino hacia la UEM. Así, en 1973, el *Informe Werner* subrayaba la importancia del paralelismo entre los avances hacia una unión económica y en el terreno de la cohesión, apuntando la necesidad de un reforzamiento de la hacienda comunitaria. En 1977, en el *Informe MacDougall*, se hacía un amplio y detallado análisis del papel del presupuesto de la Comunidad en el proceso de integración europeo. En 1987, diez años después, el *Informe Padoa-Schioppa* hacía un interesante análisis de cómo basar en los principios de eficiencia, estabilidad y equidad la estrategia de evolución de la Comunidad Europea. Posteriormente, el propio *Informe Delors* volvía a destacar la importancia del principio de paralelismo entre la cohesión y la unión económica y monetaria,

otorgando una especial atención a las políticas comunitarias que pueden contribuir al desarrollo regional y al funcionamiento más eficiente de los mercados.

No obstante, el número y profundidad de los análisis en relación con la cohesión económica y social contrasta profundamente con la parquedad e insuficiencia con que, al menos hasta la firma y desarrollo del Acta Unica, se plasmó, en el ámbito de las políticas concretas, el objetivo de favorecer la cohesión. De hecho, hasta ese momento, lo único reseñable a tales efectos fue la creación del FEDER en 1975, aunque durante un largo período las características iniciales de este fondo y los insuficientes recursos que se le asignaron hicieron de él un instrumento de escasa eficacia para la consecución de los fines que, sobre el papel, se le atribuyeron.

Por lo tanto, se puede afirmar que hasta las decisiones de duplicación y reforma de los fondos estructurales de la CE, adoptadas como desarrollo y aplicación de lo establecido en el Acta Unica, es difícil hablar de una política de cohesión a escala comunitaria mínimamente significativa. En este sentido, el Acta Unica y las decisiones mencionadas supusieron un elogiado esfuerzo por dar una dimensión real al principio de cohesión y, por lo tanto, el primer paso realmente relevante en el desarrollo de una política comunitaria dirigida a ese objetivo.

Sin embargo, las iniciativas desarrolladas a partir de 1987 pueden resultar insuficientes en la perspectiva de la unión política, económica y monetaria. Básicamente, hay tres razones para ello: *en primer lugar*, que el Acta Unica no vino acompañada de

una verdadera adecuación del presupuesto de la Comunidad a los principios inspiradores del Acta, como eran el eficiente funcionamiento de los mercados y el reforzamiento de la cohesión económica y social; *en segundo lugar*, que una parte muy sustantiva de lo contemplado en el nuevo artículo 130B, en relación con las políticas comunitarias y con el objetivo de la cohesión, no se ha cumplido, y *en tercer lugar*, que el paso de un mercado interior a una unión política, económica y monetaria exige, por sí mismo, un reforzamiento de los mecanismos de cohesión. Veamos, a continuación, cada uno de estos aspectos.

Como fruto, sin duda, de su proceso de gestación histórica, el presupuesto de la Comunidad, considerado en su conjunto, no ha sido plenamente adecuado a las exigencias de una unión política, económica y monetaria basada en los principios de eficiencia, estabilidad y equidad. El propio *Informe Padoa-Schioppa* contenía un certero diagnóstico de sus insuficiencias, que no es preciso describir aquí con detalle. Bastará señalar, primeramente, que su exiguo tamaño en términos comparativos ha limitado *a priori* su potencial eficacia para el conjunto de la Comunidad, y que su estructura de ingresos ha resultado, en buena medida, regresiva, tomando escasamente en cuenta la prosperidad relativa y la capacidad de pago de los distintos estados miembros. En segundo lugar, que el grueso del gasto comunitario, lejos de favorecer un eficiente funcionamiento de los mercados, contribuir a la provisión de bienes públicos y reforzar la cohesión económica y social, ha venido constituyendo un mecanismo de redistribución de rentas de dudosa equidad,

que entorpece la eficiente asignación de recursos. En tercer lugar, que la parte del gasto comunitario de finalidad estructural, al basarse en un principio de cofinanciación por los estados miembros que no tomaba en cuenta la prosperidad relativa de éstos, obligaba a estados receptores a notables esfuerzos en materia de gasto público si no querían renunciar al apoyo de la Comunidad. En cuarto lugar, que el reparto establecido de dichos recursos ha hecho que, para algunos países beneficiarios, su cuantía no alcance el umbral crítico necesario para producir los efectos deseados.

Por otra parte, el artículo 130B, incorporado al Tratado en virtud del Acta Unica, señala con claridad que en la instrumentación de las políticas comunitarias comunes y en el mercado interior se tomará en cuenta el objetivo de la cohesión económica y social. El Acta Unica refrendaba así una conclusión expresa del *Informe Padoa-Schioppa* que, con posterioridad, volvería a enfatizar el *Informe Delors*.

Lamentablemente, la práctica comunitaria tendió a separarse de lo dispuesto en el Acta Unica, y se ha producido una inclinación a entender que el objetivo de la cohesión quedaba totalmente cubierto con la utilización de los fondos estructurales. Así, no sólo la tradicional política agrícola, sino otras políticas —como las de investigación y desarrollo, medio ambiente, transportes, etc.—, no han prestado suficiente atención al objetivo de la cohesión, por lo que, en la práctica, han beneficiado especialmente a los estados y/o regiones más prósperos. El resultado —como pone, entre otros, de manifiesto un excelente estudio publicado recientemente por el Parlamento Euro-

peo— es que los efectos de dichas políticas prácticamente neutralizan los resultantes de la aplicación de los fondos estructurales (Instituto Alemán de Investigación Económica, 1991).

Como se señaló anteriormente, existe un tercer motivo para prestar renovada atención al objetivo de la cohesión, que deriva de la naturaleza misma de la UEM. En efecto, se debe subrayar que existen diversas razones que pueden limitar en los años venideros la capacidad de los estados y regiones menos prósperos para avanzar por sí solos, y con la deseable rapidez, hacia el nivel de desarrollo de los estados y regiones más adelantados. Por un lado, las reglas de disciplina presupuestaria nacional que implicará la UEM limitarán, indudablemente, la capacidad de gasto de los estados miembros, lo que, en el caso de los estados menos prósperos, dificultará la provisión de las infraestructuras y equipamientos necesarios y supondrá un factor fuertemente limitativo para la convergencia en términos reales. Por otro, la movilidad creciente de los factores capital y trabajo, en una unión económica y monetaria verdaderamente integrada, pondrá límite a la capacidad recaudatoria de las haciendas nacionales si no se avanza con suficiente convicción en la lucha contra el proceso de «desfiscalización competitiva», sobre el que se ha llamado la atención reiteradamente. Por último, el acercamiento hacia la unión monetaria y la libertad plena de movimientos de capital, así como la prohibición taxativa de mecanismos coactivos de colocación de deuda pública, obligarán a una armonización de coeficientes obligatorios de caja. Aunque ello suponga una saludable desaparición de mecanismos parafisca-

les que distorsionan el eficiente funcionamiento de los mercados financieros, estas reformas —por más deseables que resulten desde la perspectiva de la disciplina presupuestaria, de la estabilidad monetaria y de la eficiencia de los mercados financieros— implicarán, muy probablemente, una disminución de los ingresos públicos y un previsible aumento de cargas financieras para aquellos estados miembros que deban suprimir dichos métodos de financiación.

A tenor de las consideraciones anteriores, se puede decir, en primer lugar, que, a pesar del avance que para la política de cohesión supuso lo establecido en el Acta Unica a través de la posterior duplicación y reforma de los fondos estructurales, dicha política seguía adoleciendo de graves insuficiencias cara a las finalidades perseguidas. En segundo lugar, que el avance hacia la UEM podría dar lugar, en ausencia de una profundización en la política de cohesión, a nuevas dificultades adicionales; máxime cuando, como ponen de manifiesto numerosos estudios —y entre ellos uno muy reciente publicado por el propio Parlamento Europeo—, el impacto en los diferentes territorios y regiones de la implantación de la UEM diferirá notablemente en función de las características de sus estructuras productivas y de comportamiento, de tal forma que sus efectos serán tanto menos positivos cuanto más separadas estén aquéllas de los estándares medios comunitarios (National Institute of Economic and Social Research, 1991).

Así las cosas, parece evidente que la consolidación del mercado único y la construcción de la UEM deberían venir acompañadas, desde el punto de vista del objetivo de la cohesión, por una

readecuación del presupuesto comunitario, en su doble vertiente de ingresos y gastos, así como por una reorientación de alguna de las políticas comunitarias en que estos últimos se materializan. No obstante, para ello resultaba ineludible, en primer lugar, que los nuevos tratados que surgieran en Maastricht, y que constituirían la base jurídica y el punto de arranque de la unión política, económica y monetaria, incorporasen un tratamiento de la cohesión susceptible de permitir progresar en dicha dirección.

La escasa atención con la que, a finales de 1990 y primeros meses de 1991, se comenzó a tratar este asunto en los trabajos preparatorios de las conferencias intergubernamentales era, no obstante, motivo de preocupación. Daba la impresión de que cuando la Comunidad se aprestaba a poner las bases definitivas de la unión económica y monetaria, y a profundizar el contenido de la unión política, se estaba olvidando la necesidad de reafirmar lo establecido en el Acta Unica a través de un desarrollo consecuente con las exigencias y retos de la nueva etapa que se iba a iniciar.

V. LA POSICION ESPAÑOLA EN LA FASE PREPARATORIA DE MAASTRICHT

Como es sabido, ante esa situación, España empezó a desplegar numerosas iniciativas dirigidas tanto a recordar la trascendencia política del problema de la cohesión como a introducir sus propias alternativas respecto a cómo debería enfocarse la nueva etapa que se abriría a partir de los nuevos tratados. Estas iniciativas respondían a una doble

motivación. De una parte, a un claro convencimiento de que el objetivo de lograr mayor cohesión en el espacio comunitario es inseparable de cualquier proyecto coherente, en términos de viabilidad política a medio y largo plazo, de construcción de la unidad europea. De otra, a la clara conciencia de que la propia defensa de sus intereses en el proceso conducente a la UEM pasa también por una profundización de las políticas orientadas a favorecer la cohesión. No pueden, en efecto, olvidarse, en relación con este último aspecto, cuestiones tan evidentes como las siguientes:

- A pesar de que España es el mayor receptor, en términos absolutos, de fondos estructurales, existen países con mayor renta por habitante que reciben una cantidad mayor de fondos *per capita*, y otros —como Irlanda, Portugal y Grecia— que los perciben en una proporción sustancialmente mayor que la que se derivaría de las diferencias existentes en términos de renta *per capita* con nuestro país. Así, si bien España es el país que, en términos absolutos, más fondos estructurales va a recibir entre 1989 y 1992 en virtud del objetivo n.º 1 (9.779 Mecus frente a los 7.443 de su inmediato seguidor, Italia, y los 6.958 del siguiente, Portugal), en términos de fondos por habitante es de los que menos recibe (437,2 ecus, frente a los 1.036 de Irlanda, los 681,7 de Portugal, los 669,4 de Grecia, los 574 de Francia y los 506 del Reino Unido). También en lo que se refiere a los fondos a percibir en virtud del objetivo n.º 2 se da una situación similar, aunque en este caso las diferencias son menores y el problema menos significativo, toda vez que el montante global asignado a este objetivo

es mucho más reducido (3.900 Mecus, frente a los 36.200 del objetivo n.º 1).

- Los fondos estructurales percibidos representan un porcentaje muy pequeño respecto al PIB español y, por lo tanto, su contribución a una tasa de crecimiento que favorezca nuestra convergencia, en términos de renta con la media europea, es poco significativa. Así, mientras que en los casos de Portugal y Grecia dichos fondos equivalen aproximadamente a un 3,5 y 4 por 100 de sus respectivos PIB, en el caso de España representan únicamente un 0,8 por 100.

- Los escasos recursos que, comparativamente, recibe España de otras políticas comunitarias (PAC, I + D, medio ambiente, etcétera), dada la orientación que ha venido presidiendo tradicionalmente el funcionamiento de éstas, que ha permitido beneficiarse muy sustancialmente de ellas a los países miembros de mayor nivel de desarrollo.

- Los resultados perjudiciales y discriminatorios para España del sistema de ingresos del presupuesto comunitario. En efecto, el sistema de recursos propios no es progresivo, al penalizar el recurso procedente del IVA a las economías más débiles y con mayor propensión al consumo, mientras que el llamado «cuarto recurso» es meramente proporcional y tiene sólo un carácter complementario.

- Salvo en el ejercicio de 1991, en que fue más elevado por la concurrencia de una serie de circunstancias extraordinarias, el saldo financiero neto favorable a España es relativamente reducido y, en ausencia de transformaciones significativas en la configuración del presupuesto co-

munitario, dicho saldo sería nulo o ligeramente negativo en 1993 ó 1994. Mientras tanto, países como Dinamarca y, de manera destacada, Holanda suelen ser mayores beneficiarios netos que nuestro país, y seguirían siendo beneficiarios netos en el futuro si no se producen dichas modificaciones.

A partir de la consideración de los factores aludidos, los planteamientos que España mantuvo a propósito de la cohesión económica y social en la nueva etapa que debía abrirse a partir de la cumbre de Maastricht se basaban en las siguientes premisas fundamentales:

a) La necesidad de incrementar el presupuesto comunitario para poder dedicar más recursos a la cohesión y modificar el sistema de ingresos, estableciendo nuevos recursos y haciéndolo más progresivo.

En la actualidad, el presupuesto de la Comunidad tan sólo representa el 1,20 por 100 del PIB comunitario, lo que equivale aproximadamente a un 2,8 por 100 del gasto público de los estados miembros. Si se descuentan los montantes destinados a la política agrícola, a otras políticas sectoriales y a gastos de funcionamiento y reembolsos, el margen disponible para las políticas de cohesión de finalidad estructural representa apenas el 0,30 por 100 del PIB comunitario. Parece obvio que con tan exiguas disponibilidades la Unión no sería capaz de hacer frente a los objetivos de cohesión que las circunstancias van a exigir en el futuro.

b) Diversificar los instrumentos de gasto.

Según la posición española, el objetivo final de la Unión debería ser el de contar con sistemas de

compensación interestatal similares a los existentes en los estados federales, a fin de reducir las disparidades económicas entre sus estados miembros (como, por ejemplo, el Fondo de Compensación Interterritorial español). Por ello, planteó que, a partir de la adopción de los nuevos tratados, la Comunidad debería, por un lado, dotarse de un embrión de mecanismo de dicha naturaleza, que podría convertirse, a medida que se avanza en el proceso de construcción comunitaria, en el instrumento central de cohesión económica y social. Por otro lado, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, planteó la necesidad de seguir utilizando otros instrumentos ya existentes en la Comunidad, modificándolos o potenciándolos, para conseguir el objetivo de la nueva cohesión reforzada.

A partir de dichos planteamientos básicos, se adelantaban las siguientes propuestas:

1) Dado que, desde la perspectiva de los ingresos, el actual sistema de recursos propios no es progresivo, debería modificarse de forma que las aportaciones globales de cada estado guarden relación con su prosperidad relativa.

2) Del lado de los gastos, sería necesario establecer, en primer lugar, un nuevo instrumento financiero que facilitase la realización de la cohesión y acompañase al proceso integrador desde la creación de la unión política, económica y monetaria hasta la plena realización de la Unión Europea. Ese instrumento complementaría los demás mecanismos existentes, sin solapamientos, y se iría desarrollando hasta convertirse en el instrumento de cohesión por excelencia en la fase final de la integra-

ción. Para ello, como modelo posible se proponía el de un Fondo de Compensación Interestatal, de carácter esencialmente finalista, que iría dirigido a promover la formación del capital físico y humano que, siendo preciso para alcanzar los objetivos de cohesión, no pueda cubrirse con los fondos estructurales.

3) Por otra parte, aunque, como antes se ha dicho, los fondos estructurales no agotan la realización de la cohesión y tienen un exclusivo enfoque regional, deberían, en cualquier caso, reforzar su actuación tanto cuantitativa como cualitativamente en la nueva etapa.

Como antes se ha señalado, el reparto de los fondos hace que para algunos países beneficiarios su cuantía no alcance el umbral crítico necesario para producir los efectos deseados. Otros, en cambio, no pueden aprovecharse debidamente de ellos, bien por lo limitado de los criterios de elegibilidad o bien por su escasa capacidad contributiva para hacer frente a tasas de cofinanciación comunitaria relativamente reducidas.

Por todo ello, se proponía que se perfeccionasen los actuales mecanismos de los fondos estructurales en un doble sentido:

— Un aumento sustancial de los recursos a partir de 1994, susceptible de alcanzar la masa crítica necesaria para un efectivo desarrollo de las regiones desfavorecidas.

— Un aumento de las tasas de cofinanciación comunitaria, y su modulación en función de la gravedad de los problemas específicos, de la prosperidad relativa del estado miembro, de las características propias de las acciones contempladas y del interés

particular que éstas revistan en los planos comunitario y regional.

4) Finalmente, poner en práctica todas las acciones de cohesión previstas en el Acta Unica que hasta ahora no se han acometido.

En este orden de ideas, hay que tener en cuenta, por un lado, que el artículo 130B no se está cumpliendo adecuadamente y, por otro lado, que no existen verdaderas políticas cohesivas. Por ello, deberían diseñarse políticas con un alto componente de cohesión. Aparte de las modificaciones necesarias a introducir en las políticas de I+D, PAC y otras, las principales políticas o acciones en este campo serían las siguientes:

— Construcción de grandes redes de infraestructuras que tengan en cuenta especialmente las necesidades de los estados periféricos y/o insulares.

— Políticas y acciones en materia de medio ambiente que se adapten a las necesidades de los estados menos avanzados y les permitan, asimismo, adaptarse a los condicionamientos derivados de la política comunitaria en este campo.

— Una política de formación profesional y técnica superior que permita a los territorios más desfavorecidos adaptarse a los requerimientos del nuevo espacio político, económico y monetario.

VI. LOS RESULTADOS DE MAASTRICHT

Los planteamientos y propuestas referidos constituyeron el núcleo esencial de la «Nota sobre el problema de la cohesión» presentada por España, en marzo de 1991, en la Conferencia Inter-

gubernamental. Fueron también, por lo tanto, la base de la posición negociadora española sobre este asunto mantenida hasta la propia cumbre de Maastricht. Como se sabe, las vicisitudes por las que atravesó la discusión previa a la cumbre fueron numerosas. A pesar de que tanto las posiciones al respecto del Parlamento Europeo como de la propia Comisión suponían una cierta cobertura para la posición española, eran muy fuertes las resistencias de un buen número de estados miembros a que en los nuevos tratados se incluyesen formalmente nuevos planteamientos que pudieran constituir la base jurídica para una profundización de las políticas de cohesión. De hecho, no fue hasta los últimos momentos, y ya en la celebración de la propia cumbre, cuando se concretó la posibilidad de un acuerdo que permitiera recoger, en medida satisfactoria, dichos problemas.

Los acuerdos adoptados al respecto se concretaron, finalmente, en sus aspectos básicos, en la adopción del Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social, anexo a los tratados, pero de carácter vinculante y, por tanto, del mismo valor jurídico que las disposiciones contenidas en éstos. Sus aspectos más destacados, en tanto que base jurídica para una profundización de la política de cohesión, son los siguientes:

- Se reconoce la necesidad de mantener el objetivo de la cohesión establecido en el Acta Unica, al afirmar que «el fomento de la cohesión económica y social es *vital* para el pleno desarrollo y éxito continuado de la Comunidad».

- Partiendo de la constatación explícita del interés de la propuesta de tener más en conside-

ración en el sistema de recursos propios la prosperidad relativa de los estados miembros, se declara la «intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios para corregir en los estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios».

- Se afirma la necesidad de reconsiderar el volumen adecuado de los fondos estructurales para hacer frente a los fines de la Comunidad en el ámbito de la cohesión.

- Se declara el propósito de proceder con mayor flexibilidad en la asignación de medios financieros de los fondos estructurales, al objeto de tener en cuenta necesidades específicas de algunos estados miembros no satisfechas en el marco de su reglamentación actual. Asimismo, se declara la disposición de modular los niveles de participación de la Comunidad en los programas y proyectos a financiar por los fondos estructurales, al objeto de prevenir los incrementos excesivos en los gastos presupuestarios de los estados menos prósperos.

- Se acuerda la creación de un Fondo de Cohesión que aporte contribuciones financieras comunitarias a proyectos en los ámbitos de transporte y medio ambiente de los estados miembros que tengan un PNB *per capita* inferior al 90 por 100 de la media comunitaria (España, Portugal, Grecia e Irlanda). Aunque de aplicación más restringida en cuanto al tipo de acciones beneficiables, la creación de dicho fondo recoge, en cierta medida, algunos de los aspectos contenidos en la

propuesta española de un Fondo de Compensación Interestatal.

- Se reconoce, finalmente, la necesidad de observar con regularidad el progreso realizado en el camino hacia el logro de la cohesión económica y social, y de estudiar todas las medidas que sean necesarias al respecto.

Por otra parte, los nuevos tratados recogen, en su título XIII, dedicado a «Redes transeuropeas», el principio de que, en un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción comunitaria deberá favorecer la interconexión de las redes de transporte y comunicaciones, así como el acceso a ellas, teniendo en cuenta, *en particular*, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones periféricas y las regiones centrales de la Comunidad.

A la luz de lo establecido en el Protocolo, y en el terreno de los principios, los resultados de Maastricht en materia de cohesión social pueden valorarse, en conjunto, como razonablemente positivos, tanto desde la perspectiva de un avance coherente hacia la unidad europea como desde la de los propios intereses españoles, al recoger una parte sustancial de los planteamientos básicos defendidos por España. No obstante, aun considerando que todo ello supone un nuevo e importante avance en el terreno de los principios, equiparable al resultado del Acta Unica, es evidente que la virtualidad real del reforzamiento de la política de cohesión en el futuro depende de la adopción de medidas concretas que supongan, en la práctica, un desarrollo coherente de dichos principios.

El primer momento importante de este desarrollo, al que se dedican las siguientes considera-

ciones, ha sido la Comunicación de la Comisión de fecha 11 de febrero, denominada «Del Acta Unica al post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones», más conocida públicamente como el «Paquete Delors II» (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992).

VII. EL «PAQUETE DELORS II»: PRIMERA VALORACION RESPECTO A SUS IMPLICACIONES PARA EL OBJETIVO DE LA COHESION

El carácter de dicha Comunicación no es sino el de una primera propuesta y, en cuanto tal, no desarrolla plenamente todo un conjunto de aspectos especialmente relevantes a la hora de hacer una valoración global, de carácter definitivo, de sus implicaciones en términos de cohesión. Por lo tanto, los elementos de valoración a que se hará referencia a continuación no son sino una primera impresión sobre un tema abierto que será objeto de negociación durante un largo período.

En síntesis, el «Paquete Delors» consiste en una exposición de las prioridades de la política comunitaria en los próximos años y en una propuesta de envolvente financiera, tanto desde la perspectiva de los ingresos como de los gastos, para el período 1993-1997. Incorpora también algunos elementos sobre posibles nuevos criterios y orientaciones para las principales políticas comunitarias y, entre ellas, de manera destacada para la política de fondos estructurales.

Apoyar la competitividad europea, proseguir *la política de cohesión* y potenciar las políticas

CUADRO N.º 7

PERSPECTIVAS FINANCIERAS. CREDITOS DE COMPROMISO
 («Paquete Delors II»)

	1987		1992		1997	
	M. Mecus	Porcentaje	M. Mecus	Porcentaje	M. Mecus	Porcentaje
1. Política agrícola común	32,7	64,1	35,3	53,1	39,6	45,2
2. Acciones estructurales (incluye Fondo CES)...	9,1	17,9	18,6	28,0	29,3	33,5
3. Políticas internas (diferentes de las estructurales).	1,9	3,7	4,0	6,0	6,9	7,9
4. Políticas exteriores	1,4	2,7	3,6	5,4	6,3	7,2
5. Gastos de administración (y reembolsos)	5,9	11,6	4,0	6,0	4,0	4,6
6. Reservas	—	—	1,0	1,5	1,4	1,6
TOTAL	51,0	100,0	66,5	100,0	87,5	100,0

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

exteriores son los objetivos que la comunicación establece como prioritarios para la acción futura de la Comunidad. Desde el punto de vista presupuestario, a partir de la hipótesis de un crecimiento anual medio del PNB comunitario del 2,5 por 100, se propone un incremento del presupuesto comunitario de 20.000 Mecus en 1997 con respecto a 1992, lo que supone la posibilidad de un crecimiento anual medio del orden del 5 por 100 en términos reales.

Si bien se puede valorar, de entrada, el crecimiento previsto como insuficiente, lo más interesante en cuanto a sus implicaciones sobre la cohesión es analizar, desde el punto de vista de los ingresos, el techo de recursos propios y la estructura de éstos. En ese sentido, la propuesta plantea un incremento gradual del techo desde el actual 1,20 por 100 del PNB comunitario al 1,37 en 1997, y una reducción en el peso del recurso IVA desde el 55 actual a un 35 por 100, compensada por un aumento en el recurso PNB (la modificación se obtiene por suma de dos efectos: la reducción del tipo máximo a aplicar a la base IVA del 1,4 al 1 por 100

y la limitación de la base IVA desde el actual 55 por 100 del PNB al 50 por 100).

Si bien, en conjunto, la propuesta no resulta perjudicial para España (de haberse aplicado ese planteamiento en 1992 la aportación española hubiera pasado del 8,45 al 8,15 por 100 del presupuesto comunitario, y hubiera supuesto un ahorro de 25.000 millones de pesetas), queda, no obstante, muy por debajo de las expectativas iniciales, al no introducirse verdaderos elementos progresivos y limitarse en exceso el techo de recursos propios (un reforzamiento verdaderamente significativo de la acción comunitaria hubiera exigido al menos alcanzar el 1,4 por 100). Por otra parte, la propuesta no cumple estrictamente con lo establecido en el Protocolo —«corregir en los estados miembros menos prósperos los elementos regresivos del actual sistema de recursos propios»—, toda vez que no sólo se benefician de su contenido los cuatro países menos prósperos (Portugal, Grecia, Irlanda y España), sino también otros como Alemania, Luxemburgo y Reino Unido, cuya renta

per capita supera la media comunitaria.

Desde el punto de vista de los gastos (ver cuadro n.º 7), y en lo que se refiere a los aspectos más vinculados con la cohesión, lo más destacable de la propuesta es lo siguiente:

- En lo que se refiere a las políticas desarrolladas a través de fondos estructurales, los recursos asignados experimentarán en conjunto (incluyendo las dotaciones al Fondo de Cohesión) un crecimiento del 57,5 por 100 en el período 1992-1997 (pasarán de 18.600 Mecus a 29.300, en valores constantes de 1992). De los mencionados 29.300 Mecus, unos 10.000 (aproximadamente 1,3 billones de pesetas) corresponderían al Fondo de Cohesión. Este fondo contaría con una cuantía inicial de 1.500 millones de ecus, que iría creciendo progresivamente hasta alcanzar un valor de 2.500 millones en 1997. Es muy probable que España, en virtud de la aplicación de los criterios de superficie y población, y aunque se corrija inversamente en función de renta *per capita*, perciba, como mínimo, un 50 por 100 del total.

Los recursos estructurales asignados para regiones del objetivo 1 se incrementarán en dos tercios, pudiendo duplicarse para las regiones incluidas en este objetivo en los casos de Irlanda, Grecia, Portugal y España. En todo caso, la duplicación se asegura en las regiones ultraperiféricas (Canarias, Azores, Madeira y territorios franceses de ultramar). Para el resto de los tradicionales objetivos (2, 3, 4 y 5), se propone un incremento del 50 por 100 (a excepción del objetivo 5a, cuyo incremento está condicionado a la reforma de la PAC).

- Los incrementos propuestos para otras políticas son de 3.500 Mecus para las denominadas políticas internas, como mejora de la competitividad, etc. (lo que supone un 72,5 por 100 de incremento) y otros 2.300 Mecus (un 75 por 100 de incremento) para las llamadas políticas externas (países del Este, etc.). Por su parte, los recursos asignados a la PAC experimentarían un incremento de 4.300 Mecus (un 12 por 100).

En principio, la propuesta no satisface las expectativas de un sustancial reforzamiento de las políticas de cohesión, y contempla un posiblemente excesivo incremento de los recursos asignados a otras políticas, de las que tradicionalmente se han beneficiado en mayor medida los países más prósperos. No obstante, en el marco de los límites fijados para el total del presupuesto, el aumento de los recursos asignados a la política de cohesión puede considerarse como significativo, pasando los fondos dedicados a acciones estructurales a representar un 33,5 del presupuesto en 1997 frente a un 28 por 100 que representan en la actualidad; puede asimismo valorarse positivamente que sean

los cuatro países menos prósperos los que puedan beneficiarse en mayor medida.

Por lo tanto, en principio, y con todas las cautelas derivadas de que hasta que no se negocien importantes desarrollos concretos de la propuesta no es factible una evaluación definitiva, puede considerarse que, a pesar de su moderación, constituye un marco de discusión relativamente aceptable desde la perspectiva de progresar en las políticas de cohesión.

Sin embargo, las primeras reacciones de buena parte de los estados miembros ante esta propuesta (en realidad de todos, a excepción de Portugal, Irlanda, Grecia y España) han sido bastante negativas, a pesar de su carácter muy moderado.

Las de Alemania y Francia, en tanto que principales contribuyentes; la de Italia, que con dicha propuesta debería incrementar cuantiosamente su contribución al presupuesto y no se verá en cambio más favorecida por las políticas estructurales, y las de Holanda y Dinamarca, que pueden pasar de ser beneficiarios a contribuyentes netos, han sido especialmente significativas por su resistencia a asumir las repercusiones financieras que, lógicamente, se derivarían de una aplicación mínimamente coherente de los principios fijados en Maastricht en materia de cohesión. Con ello, se abre un periodo de difíciles, y posiblemente largas, negociaciones hasta que el Consejo de la CE apruebe la envolvente financiera definitiva para el periodo 1993-1997, y se ponen de manifiesto las dificultades para avanzar en un terreno en el que la confrontación de los distintos intereses nacionales se hace especialmente evidente, pero que

es, sin embargo, una piedra de toque básica a la hora de medir si existe o no una auténtica vocación de unidad europea.

En el «Paquete Delors II» también se incluyen orientaciones relativas al funcionamiento de los fondos estructurales y del nuevo Fondo de Cohesión, que pueden concretarse, en el futuro, en unos nuevos reglamentos reguladores. No obstante, en este ámbito, los planteamientos son todavía muy genéricos y, por lo tanto, hacen aún menos aconsejable una valoración al respecto. Con todo, hay algunos elementos que hacen pensar en que la Comisión es sensible a una aplicación coherente de los principios contenidos en el Protocolo, como son la orientación de una mayor flexibilidad a la hora de modular la participación financiera de los fondos en función de los problemas presupuestarios de los estados menos prósperos y, también, el compromiso de presentar en este año un proyecto de Reglamento sobre el Fondo de Cohesión, a fin de que éste pueda ser operativo ya en 1993. Sin embargo, existen otras orientaciones que, al menos en el ámbito genérico en el que están planteadas, resultan muy discutibles. En cualquier caso, en estos aspectos el «Paquete Delors II» no hace sino abrir un proceso de negociaciones que también será muy complejo, y que se extenderá, probablemente, a lo largo de todo el presente año.

VIII. CONCLUSION

Con las consideraciones precedentes, se ha intentado poner de manifiesto cómo el avance hacia un mayor grado de cohesión económica y social constituye, dadas las profundas disparidades

existentes en el espacio comunitario, una condición imprescindible para la propia viabilidad política de una Europa Unida, y que como tal, en el terreno de los principios, ha sido considerado por la CE. No obstante, no deja de ser cierto que dicha consideración no se ha visto acompañada en la práctica por las medidas necesarias, en el ámbito de los instrumentos de la política comunitaria, para su logro. De hecho, el primer paso realmente significativo no se produce sino con el Acta Unica y la duplicación y reforma de los fondos estructurales. Aún así, esas decisiones y su aplicación se han revelado insuficientes frente a la magnitud de los problemas planteados por el mercado interior y a los nuevos retos que se derivarán del proceso de unión económica y monetaria.

Los nuevos tratados surgidos de Maastricht incorporan nuevos principios y orientaciones que refuerzan la base jurídica para profundizar en el logro del objetivo de la cohesión, pero su virtualidad real también dependerá de las importantes decisiones que, en el orden presupuestario y de las políticas comunitarias concretas, deberán adoptarse en los próximos meses. Sin embargo, se están comprobando las dificultades reales de tipo político que existen para avanzar en este terreno, y aunque las posibilidades están abiertas, no se debería tener una visión ingenuamente optimista respecto a la eficacia real en materia de cohesión de las decisiones que finalmente se adopten. Incluso en la mejor de las hipótesis, que en materia presupuestaria difícilmente irá más allá de la propuesta de la Comisión, sería también ingenuo esperar que el nuevo impulso que suponga pueda precipitar, por sí

mismo, un rápido proceso de convergencia real en el seno de la Comunidad. Por ello, el propio esfuerzo, coherente y sostenido en el tiempo, de los estados miembros menos prósperos seguirá siendo un factor esencial para que se produzca dicho proceso y para conseguir un mayor grado de cohesión.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BIEHL, DIETER (1988), *Study on infrastructural endowments, infrastructural financing and the regional development*, Bruselas.
- (1991), *Infrastructures in the European Mediterranean Regions: a comparative and prospective analysis*, Sitges, noviembre 1991.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992), *Del Acta Unica al post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones*, COM(92)2000 final, Bruselas, febrero.
- INSTITUTO ALEMÁN DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA (1991), *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, serie Política Regional y Transporte, Luxemburgo.
- NATIONAL INSTITUTE OF ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH (1991), *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Luxemburgo.