

Mecanismos para la cohesión económica y social europea en los
Tratados: La fuerza de la base jurídica

*European Social and Economic Cohesion in the Treaties:
The solidity of juridical basis*

Juan de Dios IZQUIERDO

Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)
jizquierdo@der.uned.es

Rubén TORRES

Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)
rtorres@der.uned.es

Recepción: Noviembre 2012
Aceptación: Noviembre 2012

RESUMEN

La Cohesión Económica y Social Europea es una política de alto contenido presupuestario, además de ser considerada el referente social de las actuaciones de la Unión Europea. Canaliza un alto contingente de fondos (33%) del presupuesto de la Unión, porcentaje desproporcionado si sólo fuera una política de solidaridad, como es considerada a veces. Ha atravesado crisis económicas importantes desde su implantación, creciendo o al menos no disminuyendo proporcionalmente. Ello ha sido debido, junto a la acertada orientación de su objetivo (ayudar a las regiones más desfavorecidas a alcanzar igualdad competitiva), a la fuerte base jurídica conquistada progresivamente en los Tratados Europeos.

Palabras clave: Cohesión económica y social, tratados europeos, regiones desfavorecidas.

Clasificación JEL: 15O.

ABSTRACT

European Social and Economic Cohesion, before called regional politic, it is a policy with a high content budget. Moreover, it is a social reference of European Union proceedings. After communitarian agriculture politic (PAC), it is the most relevant budget (33%). Its financial content has overcomes important economic crisis. Its strength is due to the juridical basis of the European Treaties. The juridical relevance of the Cohesion is equivalent to the Euro and the European Common Market since Maastricht Treaty. Therefore, the European Union is not simply an area of free market. In other words, the constitutional Cohesion becomes a fundamental principle of European Union.

Keywords: Social and economic cohesion, European Treaty, disadvantaged regions.

JEL classification: 15O.



1. INTRODUCCIÓN

Existe una argamasa integradora que permite mantenerse unida a la Unión Europea. A pesar de la diversidad de culturas, intereses y trayectorias históricas, suele decirse, con razón constatable, que muchos quieren entrar en la Unión pero ninguno quiere salir. Suele argumentarse que en el sustrato identitario de Europa son factores claves la superación de los conflictos bélicos (SCHUMAN 1950) entre los países que la componen y la necesidad de adaptarse a las estructuras que el mundo del comercio universal, de los capitales internacionales, de la globalización exigen. Cada país por separado es demasiado pequeño para intervenir como actor social en el mundo, de ahí la supranacionalidad, y demasiado grande para optimizar las potencialidades endógenas de cada región, de ahí las regiones europeas como unidades políticas y administrativas.

La paz y el comercio son dos buenas razones para componer la Unión Europea. Pero la integración supranacional puede hacerse de múltiples formas. Algunos apostaban por un modelo de zona de libre comercio (Ruiz Marciá, 2007), sin más vínculos que los necesarios para ser socios leales en las operaciones económicas mutuas, con la legislación comercial correspondiente. Los beneficios serían los propios de un gran mercado, con quinientos millones de consumidores con alto nivel adquisitivo, y reglas de beneficio mutuo para los miembros del club.

41

Fuera de esa zona de libre comercio compartida quedarían el resto de las políticas, con competencia exclusiva de los estados miembros. Mercado común entendido como apertura de fronteras a los productos, en todas direcciones.

Frente a esa posibilidad de una Europa de mera zona de libre comercio se ha construido, con muchas reticencias y rectificaciones, una Unión que va más allá: mercado único, moneda única, políticas crecientes de soberanía compartida, o competencia compartida. Son dos modelos diferentes, el primero económico, el segundo económico, social, y político, con pueblo europeo, soberanía europea, instituciones europeas, que según algún tópico generan más del 80% de la legislación que afecta a los ciudadanos.

La elección de la opción de unidad política comporta responsabilidades compartidas, empatía supranacional y objetivos diseñados con voluntad integradora para esa Unión por la que se ha apostado.

Desde el prisma económico se impone la armonización y la ley de competencia que marca las reglas de competencia leal, sin dumping empresarial a favor de unas y en perjuicio de la competitividad de otras, suprimiendo ayudas públicas, excepto las excepcionalmente reguladas. Desde el prisma de la ordenación del territorio, implica la

creación de redes transeuropeas, que contemplan el nuevo espacio europeo, la puesta en marcha de políticas medioambientales y urbanísticas, con competencias compartidas. Se está resistiendo la política fiscal, muy celosos los estados de ella, pero que en aras de la integración económica va cediendo parcelas. La política agraria comunitaria es una seña de identidad de la Unión desde que era CECA.

Quedaba una gran falla pendiente para que Europa fuera una comunidad de intereses y objetivos: la desigualdad regional, entendida como diferencia de renta entre regiones ricas y pobres, pero, especialmente, como asimetría entre regiones con capacidad competitiva y sin capacidad competitiva. Esta falla es la que ataca la Política Regional o Política de Cohesión Económica y Social Europea.

Desde el punto de vista económico está dotada con el 33%, aproximadamente, del total del presupuesto de la Unión. Es la segunda en importancia, tras la PAC y a gran distancia de las políticas de investigación, redes transeuropeas, política exterior y otras. Requerido por el Parlamento Europeo, el profesor McDougal elaboró un informe en el que arriesga una definición que se mantiene como frontispicio de otras concreciones complementarias: “es el grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre distintas regiones o grupos sociales en la Unión son política y socialmente tolerables” (McDougal, 1992).

42

No es fácil objetivar ese nivel de tolerancia, pero la medición de las condiciones económicas y sociales, el nivel de competitividad y empleo de las distintas regiones permite a los responsables políticos e institucionales establecer límites, según mandato de los Tratados, para que la descohesión económica y sus secuelas sociales no afecten al normal desarrollo del conjunto de la Unión.

Esta obligación ha requerido la creación de una institución estadística, EUROSTAT, y una aportación presupuestaria consistente. En las “Perspectivas Financieras” de 2000-2006 puede observarse la relevancia del presupuesto dedicado a la cohesión no sólo en el apartado 2 sino también en el 1.2:

Las denominaciones cambian orientando pedagógicamente el destino de los fondos de la cohesión (competitividad para el crecimiento y el empleo, cohesión para el crecimiento y el empleo, desarrollo sostenible), pero el esfuerzo presupuestario se mantiene y los efectos de la ampliación a los países del este europeo acrecientan la cantidad global al máximo histórico en las Perspectivas 2007-2013:



Tabla 1: PERSPECTIVAS FINANCIERAS UE. 2000-2006
(millones de euros a precios corrientes)
Total para el periodo 2000-2006: 646.190 millones de euros

Descripción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. PAC	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
1.1. PAC (excepto Desarrollo Rural)	36.620	38.400	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
1.2. Desarrollo Rural y medidas de acompañamiento	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. Medidas Estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
2.1. Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.850	27.670	27.080	27.080	26.600
2.2. Fondo de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. Políticas internas	5.930	6.040	6.150	6.220	6.370	6.480	6.600
4. Acciones exteriores	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. Administración	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
6. Reservas	900	900	650	400	400	400	400
6.1 Reserva monetaria	500	500	500				
6.2 Reserva para ayuda de Urgencia	200	200	200	200	200	200	200
6.3. Reserva para garantía de préstamos	200	200	200	200	200	200	200
7. Ayuda de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
7.1. Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
7.2. Instrumentos estructurales de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
7.3 PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Total de créditos comprometidos por año	92.025	93.475	93.955	93.215	91.735	91.125	90.660

Fuente: Comisión Europea

Tabla 2: PERSPECTIVAS FINANCIERAS UE 2007-2013
Total periodo 2007-2013: 1.025.035 millones de euros

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento sostenible	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
Competitividad para el crecimiento y el empleo	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
Cohesión para el crecimiento y el empleo	47.550	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales	57.180	57.900	58.115	57.580	57.850	57.825	57.805
Agricultura-gastos relativos al mercado y ayudas directas	43.500	43.673	43.354	43.034	42.7714	42.506	42.393
Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
La UE como socio mundial	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
Administración	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Total créditos de compromiso por año	133.560	138.700	14.3140	14.6670	15.0200	15.4315	15.8450

44

Fuente: Comisión Europea

Nuestra tesis es que la fuerza jurídica, su nivel “constitucional”, su acervo jurídico, han sido decisivos para garantizar la prevalencia de esta política en dos direcciones sustanciales: su carácter y su consistencia presupuestaria. A su vez, esta base jurídica es indisociable de la creciente implantación del estado de bienestar europeo.

El legislador ha tenido el acierto de convertir la política de cohesión en un instrumento de competitividad y de generación de riqueza, sin limitarse a políticas de subvención social. Por ello son denominados “fondos estructurales” FEDER, FSE, FEOGA (Orientación), IFOP. Su pretensión es efectuar un “ajuste estructural” en las “regiones desfavorecidas”. La dureza del término ajuste estructural define correctamente la intencionalidad productiva de sus presupuestos y un mensaje claro a los estados miembros para que no tengan la esperanza de convertir la aportación europea en política social o política de empleo. Su finalidad es dotar a las regiones más atrasadas de vectores de competitividad (infraestructura energética, infraestructura viaria, transporte,



medio ambiente, comunicaciones, formación, investigación, tecnologías de la información y la comunicación, reindustrialización). Este es el valor añadido de la política de cohesión, lo que no está reñido con que sus efectos incidan en una mejora del empleo y del nivel social. Los proyectos serán financiados por su capacidad de generación de riqueza y de pervivencia, no por la contingencia de paliar el desempleo, para lo cual los estados deben implementar políticas específicas.

La fuerza jurídica de la cohesión en los Tratados hace justicia a las razones profundas de la misma: *la Cohesión está considerada en los Tratados con el mismo rango que el Mercado Único y la Moneda Única. Es un objetivo compacto que, de no alcanzarse en su conjunto, produciría efectos no deseados y negativos para el desarrollo armoniosos de la Unión como proyecto político*” (Izquierdo y Martínez, 2005). No es una política de solidaridad graciable. Es la armonización de cargas entre la apertura de fronteras que favorece a los países con gran potencial industrial y comercial y la elevación de la capacidad competitiva hasta un punto de igualdad suficiente, mediante la mejora del entorno empresarial infraestructural y formativo e investigador incluso.

Como diría Jacques Delors (Delors, 1993) no es sólo una política de compensación porque se refiere a un proyecto común en el que nadie debe considerarse excluido y abandonado, pero es de justicia y no de beneficencia.

Aunque vamos a centrarnos en su ubicación en los Tratados, conviene no olvidar otras características que adornan a la política de cohesión, cuyo paradigma exitoso quizás convenga aplicarlo, salvando las asimetrías, tanto a la cooperación al desarrollo como a Latinoamérica.

45

Tres aspectos han escoltado positivamente a su alto rango jurídico: su carácter científico, en el sentido de que las bases de su aplicación han estado orientadas por factores analíticos de las ciencias económicas y sociales a la hora de priorizar las inversiones; la apuesta por las necesarias las evaluaciones, teniendo en consideración fundamentalmente la consecución de los resultados y el cumplimiento de objetivos (UE 1996, 2001, 2004, 2007, Y 2010); la garantía antifraude, que algunos analistas han confundido con exceso de burocracia, pero que ha preservado un nicho presupuestario de tal envergadura y calado social de la sospecha y la “fatiga de los fondos de la cohesión”. Algunas de estas características no hubieran sido posibles sin el alto nivel y calidad de desempeño de los funcionarios de la Unión y de los ministerios afectados de los estados concernidos.

La carga de la prueba actual podemos obtenerla en el hecho de la crisis económica 2007-2012 que estamos padeciendo y que no pocos economistas auguran de largo recorrido. Las nuevas Perspectivas Financieras de la Unión 2014-2020 se están ya

pergeñando sin que, por el momento, hayan surgido demandas que se orienten a su reducción, como ocurre con la PAC.

Sigue, pues, vivo el concepto típico-ideal *weberiano* (Weber, 1973a) de cohesión, entendiendo como tal aquel concepto que “cobra carácter genético y con ello se vuelve igualmente, en sentido lógico, típico ideal, esto es, se aparta de la realidad empírica, la cual sólo puede ser comparada con él, referida a él” (Weber, 1973b). Las cualidades de ese concepto podríamos resumirlas en *política distributiva, reforma estructural del sistema productivo, inversión productiva, carácter regional y comunitario, discriminación positiva contra la ley de competencia, controles legales contra el fraude por malversación de dinero o de objetivos del proyecto, legislación potente y operativa, evaluación de la política de cohesión y de sus programas, plus de participación y gobernanza de valor cualitativo, competitividad en igualdad*. (Izquierdo y Torres, 2012).

2. LA EVOLUCIÓN DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LOS TRATADOS

46 Lo que comenzó como una mera alusión a las desigualdades regionales (Tratado de Roma) se transformó en compromiso político y jurídico sustancial para lograr la estabilidad de Europa y poder producir la Ampliación hacia países al este, con derechos e historia sobrada para pertenecer al club.

El caso de España es paradigmático del cambio sustancial de los fondos estructurales que pasan de ser una anécdota a un afluente catalizador del cambio económico.

Tabla 3: Perspectivas 2000-2006 (millones de Euros)

	UE	España
Fondos Estructurales	195.010	45.045
Fondo de Cohesión	18.000	11.160
TOTAL	213.010	56.205

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

No debe minimizarse el valor del artículo 130 B del Tratado que mandata a todas las demás políticas, tanto de la Unión como de los Estados Miembros a que no contradigan sino que contribuyan con los objetivos de la cohesión. Ello permitió al Parlamento elevar la voz crítica, con afirmaciones notablemente comprometedoras: “Las políticas internas de la Unión no han asumido ni la letra ni el espíritu del Artículo 130 B”; “La Política Agraria Común (PAC), necesita una reforma que esté imbuida de criterios



cohesivos. Según datos de 1992, una proporción aproximada al 80% de los fondos agrícolas comunitarios era percibida por el 20% de los agricultores, dejando al 80% restante con escasos niveles de cobertura en términos absolutos”; “No existe en Europa cohesión científica y tecnológica... el llamado Archipiélago Europa, constituido por 12 islas de innovación consumía, en 1993, el 50% de los fondos de investigación europea. La diferencia de gasto público per cápita en materia de I+D entre Estados Miembros es de 13 a 1” (Izquierdo, 1997).

Para evaluar tanto la aportación como las críticas en materia de cohesión conviene detenerse en el remonte jurídico que se va produciendo a medida que la Comunidad Europea va aumentando y perfilando una asimetría económica.

3. LOS TRATADOS DE ROMA DE 1957

Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, la Europa de los seis, con la firma de los Tratados de Roma, en 1957, constituyen la Comunidad Económica Europea (CEE). La homogeneidad económica de los países, si exceptuamos algunas regiones italianas del *Mezzogiorno* y los departamentos franceses (colonias) de ultramar, no requería especial atención a equilibrios regionales, en el contexto histórico de postguerra y recuperación del tejido productivo diezmado por la contienda.

47

No obstante, en su preámbulo intuye el objetivo de velar por “*la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas*”, expresión esta última que se mantendrá como definitoria de las regiones atrasadas.

Con menor calado regional y más sectorial se establece en el texto articulado la creación del Fondo Social Europeo, con el fin de favorecer el acceso al empleo de trabajadores con dificultades.

La incorporación de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, en 1973, aumenta la asimetría regional, especialmente por ciertas regiones de Reino Unido y, con más intensidad, Irlanda. Aprovechando las intuiciones del preámbulo, se crea el Fondo de Desarrollo Regional (1975) que va a canalizar la masa presupuestaria, exponencialmente creciente, a partir de la incorporación de España (1986), Grecia (1981) y Portugal (1986). Su nombre no admite equívoco, irá destinado, principalmente, a las regiones del Objetivo 1, las más desfavorecidas.

4. EL ACTA ÚNICA DE 1987

Una nueva realidad jurídica surge en 1987 con la publicación del Acta Única. Lo que hasta el momento había estado residenciado en el preámbulo, pasa a cobrar texto articulado en la reforma del Tratado. Un nuevo título (XVI) pasa a denominarse Cohesión económica y social. A partir de ahora y dada su base jurídica, la cohesión adquiere una condición horizontal, es decir, afecta a todas las políticas de la Comunidad.

El artículo 130A TCEE no deja lugar a dudas sobre su objetivo: “*reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*” (UE 1987a). El artículo 130B TCEE concreta los instrumentos financieros directos para producir las reformas estructurales necesarias en dichas regiones (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria FEOGA- Orientación; Fondo Social Europeo FSE; Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER).

El artículo 130C da entrada al FEDER, con nombre propio, en el Tratado, *destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales* UE 1987b), y el 130D permitirá la reforma coordinada de la totalidad de los fondos, buscando coherencia y eficiencia.

48

La clave política de esta reforma debe buscarse en lo que en su momento se percibía como un reto trascendente, un salto adelante en el camino hacia la unidad económica y la creación del mayor mercado del mundo: el mercado único europeo.

El Acta Única descarta la mera zona de libre comercio y apuesta por la integración política como argamasa de ese gran mercado. Una de las pruebas irrefutables es la elevación del rango jurídico de la cohesión como compromiso de solidaridad de los Estados miembros y mensaje a las regiones desfavorecidas de que están incorporadas al proyecto mediante el nuevo pacto “constitucional”.

Los efectos no tardarán en dejarse sentir. El primer “paquete Delors”, compromiso financiero que alcanza del año 1989 al 93 se orienta al mercado común comercial y de infraestructuras transeuropeas, sin olvidar las obligaciones con las regiones pobres: los fondos estructurales pasan de 7 millones de ecus anuales a 14.

Tales cantidades requieren una organización, directrices y control de máxima calidad. Surgen las reformas reglamentarias necesarias para que la inversión en las regiones desfavorecidas no se vaya por el sumidero de las actuaciones suntuosas o directamente rentables desde el prisma electoral. Así se establecen los 5 principios que pretenden



disuadir a los oportunistas y premiar aquellas actuaciones que comporten un ajuste estructural volcado a la capacidad de producción y la competitividad:

- Concentración de la inversión, para producir los efectos requeridos de cambio económico, delimitando las zonas de actuación
- Adicionalidad y no sustitución de lo que ya invierten los Estados
- Partenariado, es decir participación de las diversas administraciones y el sector privado
- Coordinación de los distintos fondos estructurales para conseguir el objetivo regional
- Programación con compromiso de todos los partícipes, sin improvisación y aceptando las directrices orientadoras de la Comisión Europea.¹

Las administraciones estatales y regionales tuvieron dificultades para adaptarse a tantas exigencias y controles, pero el calado jurídico de la normativa hacía irreversible la gran transformación que el arquitecto francés había imprimido a la política de cohesión.

5. EL TRATADO DE MAASTRICHT

Si el Acta Única tenía como motor el mercado único, el Tratado de Maastricht, Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado el 7 de febrero de 1992 y con entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993, apunta a otro reto ambicioso pero coherente con los objetivos económicos y políticos: la moneda única en la Unión Monetaria Europea (UE 1993).

49

Sin reforma “constitucional” es imposible llevar a cabo un objetivo de tal calado, que implica asumir, por parte de los Estados Miembros, el abandono definitivo del recurso a las devaluaciones competitivas y aceptar el cumplimiento de algunas variables macroeconómicas exigentes (inflación, déficit público, deuda pública, tipos de interés, tipo de cambio).

Si el establecimiento del mercado único europeo comportaba asimetrías importantes de cara a los efectos de desaparición de fronteras para la comercialización de productos, la implantación de la moneda única generaba beneficios para todos, indudablemente, pero también nuevas exigencias que afectaban a los países y regiones menos desarrolladas económicamente. Un país que tiene desarrollada su infraestructura viaria no tiene problemas para adaptarse al límite de déficit público y de deuda pública. Un país que tiene abierta la cantera de las infraestructuras, o las detiene o difícilmente podrá cumplir los rigurosos controles y limitaciones al déficit.

La tradición de pacto y estado de bienestar, que se ha consolidado en Europa, facilita comprender que los avances en la coherencia económica de la Unión no pueden

efectuarse a costa de los países y regiones que tienen más difícil la competitividad y se encuentran aún lejos de las dotaciones necesarias para conseguirla.

Afortunadamente, las reformas del Acta Única ni siquiera lo permiten. Lógicamente, los representantes de los “países de la cohesión”, en aquellos momentos, especialmente González, tampoco. Por ello el nuevo objetivo económico de la UME se verá acompañado por un definitivo empoderamiento “constitucional” de la cohesión.

La nueva denominación establecida por el TUE, Unión Europea, mantiene el acervo anterior y aporta, como valor añadido, tres principios de referencia complementaria: mercado único, moneda única y cohesión económica y social. Con el mismo rango y sin posibilidad de contradecirse mutuamente, Sin ellos tres, la Unión no es posible y por ello la cohesión pasa del articulado al título y de aquí a los principios y objetivos del proyecto europeo.

En el artículo 2 del TUE encontramos, consecutivamente: *La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.*

50 Es importante el ascenso a la categoría de principio, pero no podemos minimizar la valía sustancial de la plasmación de los mismos que simultáneamente se efectúa a través de los presupuestos en las perspectivas financieras. Su carácter de principio y su horizontalidad impregna no sólo a las políticas de la Unión, sino a todas las políticas de los países miembros, especialmente a aquellas que tienen una mayor concomitancia con la productividad aplicada al marco regional. En el sentido amplio de este concepto que alberga investigación, desarrollo y formación.²

No suele subrayarse suficientemente el cambio de procedimiento que establece el tratado sobre los fondos estructurales. El artículo 130D establece que para la aprobación de los reglamentos de los fondos, incluido el Fondo de Cohesión, al que aludiremos más adelante, se mantiene la unanimidad en el Consejo pero se requiere el Dictamen Conforme del Parlamento.

Este dictamen es global, no admite transformaciones ni enmiendas parciales, es conforme o no conforme, pero indudablemente supone un reconocimiento y un plus de participación democrática de máximo nivel.

Otro efecto inmediato es el nuevo aumento presupuestario destinado a la cohesión, que vuelve a duplicar al anterior y permite el “paquete Delors II” (nuevas perspectivas financieras), con el que se escala del 16% al 33% del presupuesto de la Unión. ¿Hubiera sido ello posible sin la base jurídica de la que se ha dotado esta política, o habría



aparecido el síndrome del “cansancio de los donantes”, figura emergente en otras políticas, como la cooperación al desarrollo que carece de ella?

El Fondo de Cohesión es un nuevo fondo estructural cohesivo muy relacionado con las exigencias de déficit público requeridas para la incorporación a la moneda única. No era posible para países como España cumplir el objetivo y mantener las grandes y costosas reformas que tenía en marcha, gracias, precisamente, a la ayuda europea para afrontar autovías, líneas férreas, puertos, aeropuertos, nodos intermodales y colaboración en las redes transeuropeas.

El Fondo de Cohesión es estatal, no regional. Se requiere estar por debajo del 80% de la renta media comunitaria para tener acceso a él y debe estar orientado a proyectos de infraestructura de transporte o medio ambiente, especialmente captación y tratamiento de aguas.

El Tratado de Maastricht lo acoge en su articulado (130D, 130S, 129C) e incluso establece una referencia en un protocolo anexo. Este último intentaba amarrar el fondo y garantizarlo, ante la eventualidad de que el acceso a la moneda única fuera a varias velocidades y los países de la cohesión tuvieran que esperar años, antes de ser admitidos. Resultó que la moneda se constituyó con no poca ingeniería contable de algunos países, hasta el punto que algunos con dudoso cumplimiento de las variables macroeconómicas, como Grecia, se incorporaron sin más dilación.

51

El protocolo defensivo, denominado “protocolo González”, fue luego esgrimido para sacar del Fondo de Cohesión a los países que habían accedido a la UME, por la profunda relación que establecía con el objetivo del acceso. Afortunadamente, los artículos del Tratado no establecían esa conexión y España pudo seguir disfrutando de dinero fresco para acometer la gran transformación viaria y medioambiental.

En los debates parlamentarios previos a su aprobación, ni el gobierno ni la oposición pusieron en valor la pica en Flandes (en este caso holandés) que el nuevo tratado había supuesto para la cohesión y para España. Tampoco se hizo presente la sospecha de que la contrapartida de que se pasaba, en ámbitos legislativamente importantes, de la unanimidad a la mayoría cualificada, perdiendo los pequeños países y los países de la cohesión un arma contundente para conseguir sus objetivos.

6. EL TRATADO DE AMSTERDAM

Con la nueva perspectiva de los avances producidos por el desarrollo de los objetivos contemplados en el Tratado de Maastricht, la nueva reforma del Tratado de Ámsterdam, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, se dirige fundamentalmente a la solución del

problema de la circulación de los ciudadanos europeos en el nuevo espacio europeo. Las mercancías y la moneda estaban configurando una unidad sin fronteras, mientras el paso de los ciudadanos se regía aún por normas de no mutua confianza.

La aportación que desde el punto de vista de la cohesión supone la reforma de Ámsterdam está marcada por el nuevo artículo 299 que eleva el rango de las regiones ultraperiféricas europeas: *Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias. No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes* (UE 1999).

7. EL TRATADO DE NIZA

52 El 1 de enero de 2003 entra en vigor un tratado que pensado para adecuar las instituciones europeas a la nueva dimensión que se avecinaba, de una Europa con 27 estados miembros, no consigue prácticamente ninguno de sus objetivos.

El pulso por las características de la nueva mayoría cualificada, con el fin de transmitir agilidad a las decisiones, hace fracasar todas las propuestas (UE 2001). El reflejo en la cohesión económica y social se sitúa en el debate sobre las nuevas perspectivas financieras, más que en la estructura jurídica que había recibido tantos y tan positivos cambios.

Los temores, por parte de los países de la cohesión (España, Grecia, Portugal), a que la llegada de los nuevos socios del este de Europa convirtieran sus economías en superadoras de los porcentajes de renta per capita para mantener el objetivo 1 de los fondos estructurales a nivel regional (75% de la renta media comunitaria) y del fondo de cohesión (80% estatal) por mero efecto estadístico, disparó la inseguridad y la desconfianza entre las Representaciones Permanentes de los 15. Efectivamente, se mantuvo el mismo esquema estadístico de porcentajes sobre la Unión, pero se encontró el alibi del *phasing out*, cláusula de aplicación progresiva de la salida para los países que por efecto estadístico tenían que abandonar el cobijo de la cohesión. Cada año irían disminuyendo sus ayudas hasta la extinción, evitando la ruptura automática de los fondos.



8. EL TRATADO DE LISBOA

Las orientaciones fundamentales del Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, tienen objetivos interesantes pero la cohesión no tiene ningún papel en sus propuestas, excepto en la llamada a la eficacia. Afianzar la democracia, concediendo nuevos poderes al Parlamento Europeo y mayor participación a los parlamentos de los estados; aumentar la eficacia de las instituciones, con fórmulas ágiles en la toma de decisiones y mejorando los resultados de sus actuaciones presupuestarias en beneficio de los ciudadanos; profundizar en los derechos y valores que enmarcan la personalidad europea; asumir que uno de los objetivos de la Unión es ser un actor institucional de peso en la conformación de la globalización que se está gestando y convertirla en la primera, la más avanzada sociedad del conocimiento.

A partir de ahora, y siguiendo la tradición en materia de cohesión, el análisis de resultados (UE 1996, 1997, 2001, 2004, 2007, 2010a, 2010b) y la evaluación de sus políticas orientará los pasos hacia la calidad más que al aumento de fondos presupuestarios.

Las recomendaciones de Lisboa tienen más sentido para otras políticas de la Unión que para la de cohesión. Existe una tradición de informes oficiales e investigaciones encargadas por la Comisión Europea que han jalonado el crecimiento presupuestario y normativo de la cohesión económica social y territorial.

53

Las directrices elaboradas por la dirección general y obligatoria para los Marcos Comunitarios de Apoyo, en los que se pacta qué proyectos recibirán subvenciones, han marcado una línea de eficacia que ha dado resultados y prestigio a la cuantiosa inversión.

Los debates sobre los factores de incidencia en el desarrollo regional y los estudios sobre los resultados en la economía correspondiente han sido constantes y, sin ninguna duda, fructuosos. El modelo *Hermín* intenta evaluar la incidencia de la inversión productiva, una vez que las subvenciones se han terminado.

Cada uno de los Informes Trienales de la Cohesión es un ejercicio modélico de evaluación de las políticas públicas. A ellos debe sumarse toda una bibliografía institucional (UE 1999b y 2000).

Cuadro 4: Efecto palanca de la cohesión europea en el capital físico y humano (modelo HERMIN)

	ESPAÑA		PORTUGAL		GRECIA		IRLANDA	
	Físico	Humano	Físico	Humano	Físico	Humano	Físico	Humano
1993	0	0	0	0	0	0	0	0
1994	1,2	0,7	3,5	3,8	1,1	1	1,1	1,5
1995	2,3	1,4	6,3	7,2	2,7	1,9	2,3	2,9
1996	3,3	2	8,8	11	3,9	2,7	3,3	4,1
1997	4,3	2,6	11	14,2	4,9	3,5	4,3	5,5
1998	5,4	3,4	13,2	17,4	6	4,1	5,1	6,6
1999	6,5	4	15,3	20,5	7	4,8	5,8	7,6
2010	4,6	2,1	8,7	11,5	4,8	2,8	2,5	4,1

Fuente: Comisión Europea

9. CONCLUSIONES

- 54 Es difícil que en tiempos de crisis económica prolongada se mantenga firme una política cuyo objetivo es posibilitar que las regiones más atrasadas, desde el punto de vista económico, logren la capacidad competitiva suficiente para mantener el ritmo de crecimiento y bienestar del conjunto de la Unión.

Al ser una política redistributiva no todos los países tendrían como prioridad tal objetivo, especialmente aquellos que no tienen regiones en esas circunstancias. Al producir una especie de dumping empresarial a favor de las más atrasadas, se quiebra la norma sacrosanta de que los poderes públicos no pueden interferir con subvenciones a favor de unas empresas frente a otras. Sin embargo la cohesión europea se mantiene.

Es evidente que existe un argumento de contraprestación por abrir las fronteras comerciales de los países menos potentes a los más desarrollados comercialmente en el ámbito del mercado común de la Unión. También que la entrada en la moneda única supone abandonar prácticas competitivas ventajosas que, en función de la soberanía estatal, podían ser catalogadas como devaluaciones competitivas que erosionaban, a través de la bajada de los precios la presión competitiva de los países más potentes, a cargo de los menos competitivos.

No obstante no puede negarse que el modelo de cohesión europea es singular, alejado de los acuerdos comerciales, por ejemplo, que Estados Unidos establece con otros



países. Esa diferencia radica en que las regiones más desarrolladas invierten a fondo perdido en las menos desarrolladas para que alcancen un nivel de autonomía competitiva.

Esta inversión presupuestariamente potente ha ido acompañada por reformas en los Tratados que han entibado los avances, han producido efectos políticos complementarios a lo meramente presupuestario y han transformado las dinámicas de muchas regiones europeas.

Los legisladores consciente o inconscientemente dotaron a este principio de solidaridad de un rango legal que, finalmente, ha sido decisivo para su mantenimiento y para la supervivencia de la Unión, pues la política de cohesión se ha constituido en la argamasa que está posibilitando la estabilidad institucional.

El éxito de la política de cohesión europea está propiciando su posibilidad de transferencia a otros contextos políticos y económicos. Para ello es preciso definir qué cualidades deben mantenerse como referente sustancial de dicha referencia.

El contexto democrático y de gobernanza que permita participar y controlar las decisiones sobre inversión, prioridades y rigor en los objetivos que favorecen la competitividad, es uno de ellos. La base jurídica consistente que evite estar a merced de momentos difíciles u oportunistas es otro baluarte de la posible transferencia.

55

El ámbito de América Latina se presenta como marco idóneo para el traslado del paradigma, transformando la política americanista retórica europea en un auténtico foco de colaboración e integración. Estos análisis que ya se están efectuando indican que el modelo es fértil y que la superación de la crisis económica europea puede marcar el momento adecuado para diseñar un nuevo modelo de globalización basado en la cohesión.

BIBLIOGRAFÍA

- DELORS, J. (1993): "Crecimiento, Competitividad y Empleo, Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI", *Documentos Comunidad Económica Europea, Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.
- IZQUIERDO, J. (1997). "Primer Informe Trienal de la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea", *Documento al Parlamento Europeo A4-0324/97 (34 pp)*, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.

IZQUIERDO, J. y MARTÍNEZ, M. J. (2005): “Cohesión Económica y Social” en Bru, C. (Edit.), *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeo*, Aranzadi-Civitas, p. 1.428, Cizur Menor (Navarra).

IZQUIERDO, J. y TORRES, R. (2012): “El paradigma de la cohesión europea aplicado a Latinoamérica y a la cooperación al desarrollo” en *Portularia. Revista de Trabajo Social 1*, vol X, Huelva.

MACDOUGLAS (1992): “Informe al Parlamento Europeo”, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.

RUIZ MACIÁ, J. P. (2007): “Los cimientos de los Estados Unidos de Europa”, *Netbiblo*, pp. 19 A Coruña, (1997).

SCHUMAN, R. (1950): “Plan Schuman”. discurso pronunciado por el Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm .

UE (1987a): “Acta Única”, Artículo 130A, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.

56

UE (1987b): “Acta Única”, Artículo 130C, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.

UE (1993): “Tratado de la Unión Europea” (TUE) (1993), *Tratado de Maastricht, Civitas Ediciones S.L.*, 1993, Madrid.

UE (1996): “Primer Informe de la Cohesión” {COM (96) 0542}, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.

UE (1997): “Informe Izquierdo” (DOC 371/1997), *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.

UE (1999a): “Tratado de Ámsterdam”, *Civitas Ediciones S.L.*, Madrid.

UE (1999b): “Sexto Informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las Regiones de la Unión Europea” (1999) {SEC 1999-0066}, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.

UE (2000): “Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia” {COM (97) 2000}, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.

UE (2001): “Tratado de Niza”, *Civitas Ediciones S.L.*, Madrid.



- UE (2001): “Segundo Informe de la Cohesión” {COM (2001) 24 final}, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.
- UE (2004). “Tercer Informe de la Cohesión {COM (2004) 107 final}; Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación.” {COM (2004) 107 final}, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.
- UE (2007): “Cuarto Informe de la Cohesión” {COM (2007) 273 final}; UE: (2010). {COM (2010) 220 3-III}; Europa 2020: *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*;
- UE (2010): “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, {COM (2010) 220 3-III}, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.
- UE (2010): “Quinto Informe de la Cohesión” {COM (2010) 642/3} {SEC (2010)1348}, *Oficina de Publicaciones de la UE*, Luxemburgo.
- WEBER, M. (1973: “La objetividad cognoscitiva de la ciencia social” en *Ensayos sobre metodología sociológica*. p. 90. *A Morrortu*, Buenos Aires.
- WEBER, M. (1973): “Ensayos sobre metodología sociológica”. *A Morrortu*, Buenos Aires.

REFERENCIAS

- ¹ Estos principios han ido evolucionando, condicionados principalmente por la búsqueda de resultados. La concentración de los fondos y el paso de la multitud de pequeños proyectos a pocos pero eficientes para el ajuste estructural ha sido una constante.
- ² Es frecuente confundir la política de cohesión con política social o política de empleo. Estas están fundamentalmente en manos de los Estados. La cohesión prima el aumento de capacidad productiva, no la solución de situaciones sociales de desempleo, aunque indirectamente tenga efectos fundamentales para el empleo.

