

## **El futuro de la Política Regional europea después de la próxima ampliación: el estado del debate**

Gervasio Cordero Mestanza\*

### **1. Cohesión y Política Regional Comunitaria: la problemática de la ampliación y situación hasta el año 2006**

Desde el Acta Única Europea de 1987, el fortalecimiento de la cohesión económica y social en el espacio comunitario constituye una de las misiones de la Comunidad Europea y uno de los pilares básicos del proceso de construcción de la Unión. A dicha misión, según el artículo 159 del Tratado, deben contribuir las diferentes políticas comunes aunque son las políticas estructurales financiadas con los Fondos Estructurales Europeas y el Fondo de Cohesión las más directamente vinculadas a tal finalidad. En ese aspecto, conviene tener muy presente que en lo esencial, y en consonancia con lo dispuesto en los artículos 158 y 160 del Tratado, la política de cohesión cofinanciada con los Fondos Estructurales ha sido desde entonces y es actualmente, por su naturaleza, finalidades e instrumentación, una política regional.

Los recursos que financian esta política vienen representando desde 1988 la segunda partida en importancia del presupuesto comunitario. En el período 2000-2006, según las Perspectivas Financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Berlín en marzo de 1999, el total de recursos estructurales a aplicar ascenderá a 260.000 millones de euros de 1999 (213.000 millones de euros a aplicar en los actuales QUINCE y el resto en los países candidatos en concepto de ayudas estructurales preadhesión y de ayudas estructurales a partir del momento que se integren).

La política regional comunitaria es, por lo tanto, el principal instrumento a través del cual, desde 1988, se atiende al objetivo de reforzar la cohesión económica y social y, a su vez, constituye la segunda política común en orden de importancia si se atiende a su dimensión financiera.

La ampliación de la Comunidad Europea en 1986 con la adhesión de España y Portugal fue un factor que influyó de manera muy importante en la decisión plasmada en el Acta Única de establecer el reforzamiento de la cohesión económica y social como una misión de la Comunidad y de hacer de la política regional financiada con los recursos estructurales el principal instrumento dirigido a la consecución de ese objetivo.

---

\* Subdirector General de Programación Territorial y Evaluación de Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda.

La adhesión de España y Portugal suponía la integración de dos espacios económicos en los que habitaban, en ese momento, 47 millones de habitantes y cuyas estructuras productivas, grado de competitividad y niveles de renta y bienestar estaban considerablemente alejados de los estándares medios comunitarios (en 1986 el PIB por habitante en PPA de ambos países se situaba, respectivamente, en torno al 70% y 56% de la media comunitaria). Además, en ambos países existía un número considerable de regiones, muy significativas por su volumen de población, cuyos PIBs por habitante eran comparativamente muy bajos (de las 24 regiones NUT II existentes en ambos países, 10 tenían en 1986 un PIB por habitante en PPA inferior al 55% de la media comunitaria y, de esas diez, seis no alcanzaban el 45%).

El considerable retraso comparativo de ambos países y de buena parte de sus regiones, unido a la similar situación existente en otros como Grecia e Irlanda y en numerosas regiones italianas, suponía indudablemente un importante problema ante la eventualidad de un agravamiento de los desequilibrios espaciales existentes en la Unión como consecuencia del avance hacia la plena realización del mercado interior y la unidad monetaria. En efecto, ese avance podía implicar importantes ajustes macroeconómicos que podrían tener repercusiones más acusadas sobre los países y regiones menos desarrollados y con menor potencial competitivo. El reforzamiento de la política de cohesión a través de una política regional comunitaria dotada de mayores medios financieros fue considerado, a pesar de las reticencias planteadas por algunos países, como la contrapartida necesaria a los costes que, para determinados estados y regiones, podían derivarse del proceso de profundización en la unidad económica y monetaria que prefiguraba el Acta Única. La vinculación teórica entre uno y otro aspecto y, sobre todo, el impulso político necesario para materializarlo en la práctica no fue obviamente algo casual y, en ese sentido, el papel de la Comisión Europea presidida entonces por J. Delors resultó determinante.

Pero si la adhesión de España y Portugal fue un importante elemento catalizador del impulso de la política regional comunitaria, la perspectiva de la nueva ampliación al Este ha sido, desde el primer momento, una cuestión que ha suscitado importantes interrogantes sobre las características y naturaleza que debería tener dicha política en la Europa surgida de esa nueva ampliación.

El debate sobre esta cuestión se inició prácticamente desde el mismo momento en que se produjo el acuerdo político de impulsar el nuevo proceso de ampliación. De hecho, comenzó a desarrollarse formalmente a partir de 1997 en el Consejo y en el Parlamento Europeos, una vez que la Comisión Europea presentó la Agenda 2000 en la cual se recogían sus orientaciones cara a establecer tanto el marco financiero como el contenido de las políticas comunitarias durante el período 2000-2006.

En términos breves, la problemática fundamental que la ampliación suscita desde la perspectiva de la política regional comunitaria, al igual que en relación a la Política Agraria Común, viene definida por los siguientes factores:

- Desde el punto de vista económico, el retraso comparativo de los nuevos candidatos en relación a los niveles medios de la UE-15 es muy fuerte. Se trata de países que, sin una variación sustancial del acervo comunitario en materia de cohesión y política regional, pueden ser destinatarios de un montante muy im-

portante de los recursos estructurales dado el fuerte retraso comparativo de la mayor parte de ellos y de sus regiones (ver cuadro 1).

- Dada la escasa capacidad contributiva que en relación a dicho presupuesto puede esperarse, durante un largo período de tiempo, por parte de los países candidatos, la mayor parte del esfuerzo para financiar la aplicación de la política de cohesión recaerá inevitablemente sobre los actuales QUINCE. Como resulta lógico, ese esfuerzo puede resultar comparativamente mayor en aquellos Estados-miembros de los actuales QUINCE con una mayor capacidad contributiva.
- Si tenemos presente lo anterior y el que una parte considerable de los actuales QUINCE no resultan especialmente beneficiados, precisamente por su comparativamente alto nivel de desarrollo, por la política regional financiada por recursos comunitarios, resulta evidente que pueden presentarse por parte de dichos Estados importantes reticencias respecto a la continuidad de una política regional comunitaria que permita atender, simultáneamente, a la problemática de los futuros nuevos Estados-miembros y, también, a la de los estados y regiones menos desarrollados y más problemáticos que forman parte de la Unión actual.

Esta problemática se empezó ya a hacer presente, como se ha indicado, a la hora de acordar las Perspectivas Financieras y el contenido de la política regional para el período 2000-2006 toda vez que se esperaba que, durante el mismo, se iban a produ-

**Cuadro 1.** PIB por habitante (EPA) en las regiones de los países Candidatos  
Media de 1997-99

<i>Región</i>	<i>PIB/hab (PPA) 1997-98-99 EU15 = 100</i>	<i>Población (1.000 habitantes), 1999</i>
Bulgaria	26,8	8.210,6
Severozapaden	22,2	589,5
Severen Tsentralen	22,6	1.231,6
Severoiztochen	24,2	1.347,8
Yugozapaden	34,0	2.142,2
Yuzhen Tsentralen	23,9	2.072,4
Yugoiztochen	29,4	827,1
Kypros	83,8	665,0
Ceská Republika	60,3	1.0282,8
Praha	121,6	1.190,0
Střední Čechy	48,5	1.109,8
Jihozápad	56,5	1.178,3
Severozápad	51,7	1.131,5
Severovýchod	51,8	1.490,2
Jihovýchod	52,9	1.659,5
Střední Morava	49,8	1.240,9
Moravskoslezsko	54,1	1.282,6
Eesti	37,1	1442,4

**Cuadro 1.** PIB por habitante (PPA) en las regiones de los países Candidatos  
Media de 1997-99 (*Continuación*)

<i>Región</i>	<i>PIB/hab (EPA) 1997-98-99 EU15 = 100</i>	<i>Población (1.000 habitantes), 1999</i>
Magyarország	48,5	10.067,5
Közép-Magyarország	72,4	2.850,6
Közép-Dunántúl	46,5	1.109,6
Nyugat-Dunántúl	53,5	985,5
Dél-Dunántúl	37,6	977,5
Észak-Magyarország	32,6	1.272,7
Észak-Alföld	32,5	1.526,4
Dél-Alföld	37,0	1.345,3
Lietuva	33,9	3.699,7
Latvija	28,2	2.431,8
Malta	54,7	3.87,2
Polska	38,2	38.653,6
Dolnoslaskie	38,9	2.979,7
Kujawsko-Pomorskie	34,6	2.100,3
Lubelskie	27,6	2.237,3
Lubuskie	34,8	1.023,0
Tódzkie	34,3	2.657,6
Malopolskie	34,4	3.218,6
Mazowieckie	55,0	5.064,9
Opolskie	33,5	1.088,7
Podkarpackie	28,8	2.123,8
Podlaskie	29,0	1.222,9
Pomorskie	37,9	2.188,8
Slaskie	43,2	4.874,7
Swietokrzyskie	29,6	1.324,0
Warminsko-Mazurskie	29,7	1.464,4
Wielkopolskie	40,2	3.353,1
Zachodniopomorskie	37,9	1.732,1
Románia	24,8	22.458,0
Nord-Est	19,1	3.832,7
Sud-Est	25,1	2.946,2
Sud	22,3	3.488,5
Sud-Vest	23,4	2.416,0
Vest	28,4	2.030,8
Nord-Vest	22,9	2.847,5
Centru	28,0	2.641,1
Bucuresti	35,3	2.255,2
Slovenija	66,8	1.985,6
Slovenská Republika	48,1	5.395,1
Bratislavski	98,0	617,0
Západné Slovensko	44,2	1.876,5
Stredné Slovensko	41,6	1.355,0
Východné Slovensko	38,6	1.546,7

*Fuente:* Comisión Económica Europea. Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social.

cir algunas nuevas incorporaciones a la Unión. No obstante, la cuestión pudo ser aceptablemente manejada y en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 se alcanzaron unos acuerdos razonablemente satisfactorios para el conjunto de los actuales Estados-miembros.

Esos acuerdos partían de la premisa de que a lo largo del período sólo se incorporarían, como pronto a partir de 2002, seis nuevos Estados-miembros (Hungría, Eslovenia, República Checa, Polonia, Eslovaquia y Chipre) y de que su capacidad de absorción de Fondos sería relativamente baja en los primeros años. Por ello, se establecía una senda financiera tal que, partiendo de unos recursos bastante reducidos para los nuevos países miembros en el año 2002 (3.750 millones de euros), se alcanzaría una cifra todavía moderada en el año 2006 (12.080 millones de euros). A su vez, para los actuales QUINCE se definía una senda ligeramente decreciente, pero en el conjunto del período 2000-2006 absorberían 213 mil millones de euros (de 1999) lo que suponía, en términos reales y media anual, un montante equivalente al aplicado en el período 2000-2006 (ver cuadro 2). Evidentemente, ello facilitó el consenso de los Estados-miembros que venían beneficiándose en mayor medida de los recursos estructurales.

**Cuadro 2.** Perspectivas financieras 2000-2006: intervenciones estructurales

<i>Créditos para compromisos (mill. Euros)</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Intervenciones estructurales de los Quince							
Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.668
Fondo de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
Ayuda Preadhesión							
Instrumento estructural de Preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Ampliación							
Intervenciones estructurales	—	—	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Por otro lado, el total de recursos (260.000 millones de euros) a aplicar tanto en los actuales QUINCE como en concepto de preadhesión y adhesión no suponía un superior esfuerzo financiero global en cohesión, en términos del PIB agregado de la Unión, al realizado en el período 1994-1999. Obviamente, ello resultaba conciliable con los planteamientos de control del gasto defendidos por los Estados-miembros que eran contribuyentes netos al presupuesto comunitario.

En consecuencia, por unas y otras razones, se consiguió un acuerdo satisfactorio en términos generales para los QUINCE Estados-miembros que en aquellos momentos tenían capacidad de decisión. Desde la perspectiva de los países candidatos, que obviamente no tenían dicha capacidad en esos momentos, los acuerdos podían ser más discutibles. No obstante, la actual marcha de las negociaciones de adhesión parece indicar que es probable que las primeras adhesiones no se producirán, como

pronto, hasta bien entrado el año 2004. Así, aún cuando el número de adhesiones iniciales sea superior al previsto en el Consejo de Berlín para el año 2002 (se espera que la adhesión de Estonia, Letonia, Lituania y Malta se produzca simultáneamente con las de los países que se indicaron anteriormente), los recursos estructurales para adhesión previstos para las anualidades 2005 y 2006 en las Perspectivas Financieras de Berlín pueden resultar más que suficientes dadas las posibilidades reales de absorción de recursos por parte de dichos países en los primeros años de «rodaje».

Así pues, el debate relevante sobre el futuro de la política regional comunitaria en una nueva Unión ampliada no es el debate en relación a como articularla y dotarla financieramente en estos próximos cuatro años. En ese aspecto, las cuestiones básicas ya están decididas. Así, los recursos a aplicar en los actuales QUINCE están determinados en firme y cada estado-miembro ya ha programado, en cooperación con la Comisión Europea, la aplicación de los mismos y en cada uno de ellos ya se están ejecutando las políticas y actuaciones que se benefician de la cofinanciación de los Fondos.

En lo que se refiere a los países candidatos, en estos momentos se están tratando dos cuestiones. La primera es cuál será la cantidad de recursos estructurales que, sin superar los techos establecidos en las Perspectivas Financieras 2000-2006, se aplicarán realmente hasta el 2006 en los estados-miembros que se incorporen en estos próximos años. En segundo lugar, en el contexto de las negociaciones de adhesión en relación al Capítulo 21 (Política Regional), se están definiendo cuáles serán las condiciones de aplicación en cada país candidato del acervo comunitario en esta materia (condiciones de elegibilidad en cada Objetivo de los Fondos Estructurales, elegibilidad para el Fondo de Cohesión, modalidades de programación, etc.). Como es obvio, de esa negociación, que se está acelerando y se ha cerrado ya provisionalmente para algunos países candidatos durante la Presidencia española, se derivarán las condiciones de aplicación de la política regional en estos países hasta en tanto no se modifique la formulación y reglamentación comunitaria actualmente vigente.

Sin embargo, es precisamente esa formulación la que difícilmente va a dejar de experimentar cambios a partir del año 2007 y a la que se refiere el debate verdaderamente relevante sobre el futuro de la política regional comunitaria tras la ampliación. Ese debate ya se ha iniciado.

## **2. El debate sobre la Política Regional Comunitaria después del año 2006: primeras orientaciones de la Comisión Europea**

El pistoletazo de salida del debate se produjo con la presentación por la Comisión Europea, en enero de 2001, de su Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social (Comisión Europea, 2001).

Dicho informe, además de un análisis de la situación y tendencias en materia de cohesión económica y social y de un balance de la contribución a la misma de las políticas comunitarias que se vienen aplicando, incluye un apartado en el cuál la Comi-

sión Europea plantea una serie de reflexiones, orientaciones y preguntas en relación al futuro de la política regional comunitaria en una UE ampliada.

En este último orden de cosas, los aspectos más destacados eran los siguientes:

## 2.1. Las disparidades socioeconómicas en una Unión de 25 miembros

Según se pone de manifiesto en el Segundo Informe sobre la Cohesión y en la actualización del mismo realizada por la Comisión en enero del presente año (Comisión Europea, 2002) las disparidades territoriales se incrementarán significativamente en una Unión a 25 (los actuales QUINCE más los diez estados que se espera se incorporen antes de 2006; es decir los actuales candidatos exceptuando a Bulgaria, Rumania y Turquía).

En efecto, si nos atenemos a las disparidades en términos de PIB por habitante, puede destacarse (ver cuadros 3 y 4) lo siguiente:

- Para una media comunitaria UE-15 = 100, la mayor parte de los países candidatos (a excepción de Chipre y Eslovenia) se sitúan en unos niveles de PIB por habitante muy alejados de la media comunitaria. Entre ellos, Polonia y los Países Bálticos no alcanzan siquiera el 40% de la media comunitaria y otros como Hungría y Eslovaquia no alcanzan el 50%. Para una media comunitaria tomada a UE-25 las diferencias son, lógicamente, algo menores, pero ello no altera sustancialmente el hecho de que las disparidades a nivel de estado se van a ver singularmente incrementadas en una Unión ampliada (ver cuadro 3).
- Las disparidades a nivel regional se van a ver aún más agudizadas. Como se puede observar en el cuadro 4, con los datos de 1999, últimos disponibles, el número de regiones NUT II que en la actual UE-15 tienen un PIB/habitante inferior al 75% de la media comunitaria (regiones incluidas en el actual Objetivo núm. 1 de los Fondos Estructurales) asciende a 46. En una Unión de 25 miembros serían 83 regiones (tomando como media comunitaria UE-15 = 100) y 65 si se toma como media UE-25 = 100.

**Cuadro 3.** PIB/habitante en PPA (1999)

	<i>UE-15 = 100</i>	<i>UE-25 = 100</i>
Polonia	38,9	42,9
Hungría	49,7	53,0
República Checa	58,5	64,5
Eslovaquia	48,1	53,0
Eslovenia	68,3	75,2
Estonia	36,8	40,5
Letonia	28,6	31,5
Lituania	33,8	36,1
Chipre	84,9	93,6
Malta	55,2	60,8

Fuente: EUROSTAT.

**Cuadro 4.** Regiones NUT II cuyo PIB/habitante en PPA es inferior al 75% de la media comunitaria (1999)

	UE-15		UE-25
	UE-15 = 100	UE-15 = 100	UE-25 = 100
Número de regiones debajo del 75%	46	83	65
Población de estas regiones (millones de habitantes)	66	136	112
PIB/hab. medio de estas regiones	65	53	54

*Fuente:* Comisión Europea. Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social. Bruselas. Enero 2002.

La población de estas regiones Objetivo núm. 1 pasaría de 66 millones de habitantes en la actual UE-15 a 136 ó 112 millones (según se utilice una media comunitaria calculada a 15 ó 25 miembros) en la Unión ampliada. El PIB por habitante medio de las regiones con un PIB/habitante inferior al 75% de la media comunitaria pasaría del 65% de dicha media en la actual UE-15 a un 54%.

## 2.2. Las futuras prioridades para la Política de Cohesión

Según el Segundo Informe, el análisis de los problemas a largo plazo y de las oportunidades que se dan en la Unión permite determinar ciertas prioridades de orden territorial o social para la futura política de cohesión.

Entre las prioridades con una importante dimensión territorial, el 2.º Informe de la Comisión cita las siguientes:

- **Las regiones menos desarrolladas.** Éstas deberían seguir siendo la prioridad principal de la política de cohesión de la UE. En el informe se confirma que subsisten diferencias importantes de ingresos y oportunidades entre las regiones menos desarrolladas y el resto de la Unión, si bien se constata un proceso de convergencia gradual en la Unión de los Quince. Con la ampliación, sin embargo, estas diferencias volverán a aumentar.
- **La cuestión urbana.** Según el Informe, muchas disparidades socioeconómicas se concentran en las ciudades, donde las zonas con problemas de exclusión y gran pobreza se sitúan próximas a zonas de gran prosperidad. Asimismo, las redes de grandes ciudades pueden favorecer un desarrollo más equilibrado y policéntrico de los territorios de la Unión, en el cual las ciudades y poblaciones de tamaño medio pueden desempeñar un papel decisivo.
- **La diversificación de las zonas rurales.** Su futuro depende en gran medida de su articulación con el conjunto de los territorios, incluidas las zonas urbanas y en el Informe se considera que la revitalización de las zonas rurales y el mantenimiento de su población dependen del desarrollo, que debería ser apoyado a nivel comunitario, de nuevas actividades fuera de la agricultura, particularmente del sector de servicios.

- **La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.** Con la ampliación se harán necesarias, según la Comisión, nuevas acciones transfronterizas para fomentar la cooperación entre los antiguos y los nuevos Estados miembros de la Unión y ayudar a las regiones de los países candidatos que comparten fronteras con terceros países en el este y en el sur, con inclusión de las riberas mediterráneas.
- **Las zonas en reestructuración productiva.** Las pérdidas de empleo siguen siendo frecuentes en numerosos sectores industriales y también en algunos sectores de servicios. Cuando estos sectores se encuentran concentrados geográficamente, las consecuencias pueden ser graves para la economía local y regional y requerir el desarrollo de nuevas actividades y la recualificación de los trabajadores que han perdido sus empleos. La diversificación y modernización de su tejido productivo y la creación de empleo deberían, según la Comisión, seguir siendo objeto de apoyo comunitario.
- **Las zonas con grandes desventajas geográficas o naturales.** En algunas partes de la Unión, los esfuerzos por alcanzar la plena integración con el resto de la economía europea experimentan dificultades debido a sus particularidades geográficas o naturales. Estas zonas (regiones ultraperiféricas, insulares, montañosas, periféricas, o con muy baja densidad de población) a menudo constituyen un componente fundamental del patrimonio ecológico y cultural de la Unión y a menudo sufren grandes dificultades para retener a su población.

Como prioridades de la política de cohesión económica y social relativas a la política laboral y social con una dimensión tanto general como regional, la Comisión Europea apunta las de generar empleos más numerosos y mejores, apoyar la nueva economía y la sociedad del conocimiento, favorecer la inserción social, y garantizar la igualdad de oportunidades.

## **2.2. ¿Cómo organizar la gestión de la futura Política de Cohesión?**

Según el 2.º Informe, la Agenda 2000 ha permitido numerosos avances en la mejora del sistema de ayudas. El nuevo contexto de la ampliación, la reformulación de las prioridades y la necesidad de perseguir una mayor eficacia exige una reflexión adicional en el modo de aplicar la política. En los momentos presentes, según el Segundo Informe, sólo es posible abordar las grandes cuestiones y considerar las diferentes opciones. En el 2003 la Comisión propondrá, en su próximo Tercer informe sobre la cohesión, las modalidades de aplicación de la próxima etapa de la política de cohesión.

Los principales temas que se abordan en el Segundo Informe son los que se sintetizan a continuación.

### **2.1.1. La concentración de los limitados recursos disponibles en una Unión ampliada**

La constatación de partida de la Comisión Europea en su 2.º Informe es que la futura política de cohesión deberá estar dirigida no sólo a los nuevos Estados miembros y

regiones, sino también a las regiones de la actual Unión de los Quince para las cuales el Informe confirma la existencia de disparidades regionales y territoriales a menudo muy profundas. El principio básico, según la Comisión, deberá ser el mismo que en el pasado, en el sentido de que los recursos limitados deben concentrarse en un número limitado de zonas geográficas o problemas de interés comunitario, con el fin de alcanzar la necesaria masa crítica.

### **2.2.2. Mantener la prioridad para las regiones retrasadas en su desarrollo y definición del umbral de subvencionalidad**

Para las regiones menos prósperas, el mantenimiento de la zonificación directa, por razones de objetividad y transparencia, representa, según la Comisión, el método más apropiado para concentrar las ayudas en las regiones que atraviesan más dificultades. Un asunto clave es como fijar el umbral de subvencionalidad para las regiones retrasadas.

El umbral de subvencionabilidad para el Objetivo núm. 1 actualmente fijado en el 75% del PIB medio comunitario por habitante debería aplicarse, según la Comisión, teniendo en cuenta dos elementos. Primero, la ampliación reducirá sustancialmente el PIB medio por habitante en la Unión. Según los últimos datos disponibles, la aplicación del 75% del PIB por habitante en una Unión de 25 Estados miembros reduciría sensiblemente la población de los Quince subvencionable al amparo del Objetivo 1. En segundo lugar, esto plantea la pregunta de cómo tratar a las regiones de los Quince que vean mejorar su situación en términos relativos por el mencionado efecto estadístico pese a que las condiciones objetivas reinantes en ellas sigan siendo similares a las existentes antes de la ampliación.

A la luz de lo anterior, la aplicación de la política de cohesión comunitaria para las regiones retrasadas de los actuales QUINCE podría adoptar, según la Comisión Europea, una de las cuatro formas siguientes:

- Aplicación estricta del actual umbral del 75% independientemente del número de países que se adhieran a la Unión. Esta opción, por sí sola, eliminaría a un gran número de regiones de los Quince. En el futuro, su subvencionabilidad con cargo al presupuesto comunitario dependería de las prioridades y de los criterios de subvención a aplicar fuera de las regiones poco desarrolladas.
- El mismo planteamiento, salvo que en este caso todas las regiones actualmente subvencionables con cargo al objetivo 1 pero situadas por encima de este umbral se beneficiarían de una ayuda transitoria (*phasing-out*), con un nivel de ayuda tanto más elevado cuanto más próximo se encuentre su PIB del umbral de subvencionabilidad. Podrían considerarse dos niveles de ayuda transitoria, uno para las regiones que, debido a su grado de convergencia al final del período 2000-2006, ya no se consideren retrasadas en una Unión de Quince; y otro más generoso para las regiones que seguirían estando por debajo del 75% sin ampliación.
- Fijación de un umbral de PIB por habitante superior al 75% de la media comunitaria a UE-25, a un nivel que permita reducir o incluso suprimir el efecto

automático de exclusión de esas regiones de la Europa de los Quince por la reducción del PIB medio por habitante de la Unión después de la ampliación. No obstante, este umbral debería fijarse en un nivel que excluyese a aquellas regiones que ya no resultarían subvencionables al final del actual período de programación en una Unión a Quince.

- Fijación de dos umbrales de subvencionabilidad. Uno para las regiones de los Quince y otro para los países candidatos, lo cual llevaría de hecho a dos categorías de regiones retrasadas.

### **2.2.3. Reparto de la financiación según criterios objetivos**

A la luz de las necesidades, resultaría difícil justificar, según la Comisión Europea, una reducción de los recursos asignados a las regiones retrasadas (incluidas las ayudas transitorias) como porcentaje del total de los fondos disponibles.

La cuestión fundamental consiste en garantizar que la distribución de los recursos financieros se efectúe acorde con las necesidades y de la manera más objetiva posible. Según la Comisión, deben abordarse una serie de cuestiones, entre las cuales hay que destacar la de si se debe completar los criterios utilizados actualmente (población, prosperidad regional y nacional y desempleo) con el criterio de tasa de empleo, habida cuenta de las actuales perspectivas del mercado de trabajo y de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa en relación con la tasa de empleo. Esta cuestión debería considerarse, según la Comisión, en función de la evolución del nivel de desempleo estructural en las regiones del objetivo 1 durante los próximos años. Actualmente, muchas de estas regiones tienen todavía una tasa de ocupación reducida.

### **2.2.4. ¿Zonificación indirecta para el resto del territorio?**

Las regiones retrasadas en su desarrollo no son las únicas con problemas estructurales. La política de cohesión también debe seguir prestando, según la Comisión, su apoyo a otras partes de la Unión para fomentar las acciones de interés común. Dadas las mayores limitaciones de los recursos en comparación con las regiones menos desarrolladas, es fundamental disponer de los medios para canalizar las intervenciones de forma apropiada.

Según la Comisión, ante los problemas que han surgido con la zonificación directa de las ayudas concedidas al amparo del objetivo 2 durante el período 2000-2006, parece que el proceso de concentración podría haberse conseguido de manera más satisfactoria optando por un método de zonificación indirecta. En este caso, el rasgo característico es que la concentración de los recursos constituye parte integrante del proceso de programación. La Comisión ya no definiría entonces criterios estrictos de elegibilidad sino solamente un nivel mínimo de intensidad de la ayuda pública total (de fuentes tanto comunitarias como nacionales) con el fin de garantizar que los recursos financieros movilizados alcancen la masa crítica suficiente para tener un impacto real en las prioridades seleccionadas.

### **2.2.5. Aspectos financieros de la política de cohesión en una Unión ampliada después de 2006**

Los datos presentados en el Segundo Informe sobre las disparidades nacionales, regionales y sociales demuestran que en una Unión ampliada aumentará todavía más la necesidad de contar con una política de cohesión. El análisis realizado en el Segundo Informe pone de manifiesto que las disparidades económicas y sociales en la Unión aumentarán considerablemente con la ampliación. Así pues, el mantenimiento de la cohesión económica y social planteará un reto difícil.

Aunque la Comisión Europea considera prematuro en estos momentos presentar propuestas presupuestarias para la política de cohesión después de 2006, en el Segundo Informe se recuerda que pueden tomarse como referencia algunas cifras.

Así, entre la reforma de 1988 y 1999, la Unión reforzó su política de cohesión al aumentar los recursos financieros en cifras absolutas y relativas del presupuesto total de la Comunidad. En el marco de la Agenda 2000, la propuesta inicial de la Comisión consistía en mantener el nivel de ayuda financiera alcanzado en 1999 para la Europa de los Quince (0,46% del PIB) durante el período 2000-2006.

Al término de las negociaciones, el Consejo Europeo de Berlín decidió asignar 213 mil de millones de euros a las medidas estructurales en los 15 Estados miembros para el período 2000-2006, lo que representa una media de 30 miles de millones de euros anuales. La financiación otorgada en concepto de ayuda de «preadhesión» y los importes reservados para los países que se adhieran entre 2002 y 2006 constituyen una dotación adicional al paquete global de la política de cohesión. La política de cohesión para los nuevos Estados miembros después de la adhesión se fijó en una cifra que aumentaría progresivamente para alcanzar los 12 mil millones de euros en 2006. El conjunto de estas decisiones representará una cifra total efectiva 0,45% del PIB estimado de la Unión ampliada de 21 Estados miembros en 2006.

Cara al futuro, la Comisión indica en su Segundo Informe que aunque este porcentaje no deberá tomarse forzosamente como referencia para la futura financiación de la cohesión, debe quedar claro que, para seguir siendo creíble, la política regional y de cohesión deberá contar con recursos proporcionales a las necesidades existentes en una Unión ampliada.

Con las normas vigentes para el período 2000-2006, las transferencias de los Fondos Estructurales y de Cohesión están limitadas al 4% como máximo del PIB anual en todos los Estados miembros. En relación con la situación de los potenciales nuevos Estados miembros, se trata, según la Comisión, de un límite razonable para mantener las transferencias comunitarias en niveles que puedan ser gestionados por las administraciones beneficiarias.

Por consiguiente, en el nuevo contexto, deberán reconciliarse según la Comisión las restricciones siguientes:

- Encarar adecuadamente el objetivo cohesión, especialmente las enormes necesidades de desarrollo de los países candidatos.
- Tener debidamente en cuenta la capacidad de absorción de estos países en lo económico, financiero y administrativo.

Considerar plenamente la prosperidad relativa de los países afectados podría plantear riesgos importantes en lo que respecta a su capacidad de absorción y al equilibrio del gasto público. Por lo tanto, sólo procederá replantear la limitación indicada del 4% del PIB si la eventual ayuda adicional se aplica a proyectos financiados por el Fondo de Cohesión que representen un interés comunitario particular.

A la vista de las reflexiones y orientaciones reflejadas en cada uno de los apartados anteriores no resulta abusivo extraer algunas conclusiones respecto al enfoque con que, por el momento, la Comisión contempla el futuro de la política de cohesión después del año 2006.

Así, por una parte, la política de cohesión continuaría estando basada en un «enfoque» regional. Seguiría siendo, en lo fundamental, una política regional.

En efecto, las principales prioridades apuntadas en las orientaciones de la Comisión Europea se establecen a través de un enfoque centrado en las distintas problemáticas de tipo espacial o territorial que podrían identificarse como importantes en una UE ampliada.

Por otra parte, las principales prioridades identificadas siguen siendo muy similares a las que se atienden actualmente a través de las acciones estructurales financiadas con la Categoría núm. 2 del presupuesto comunitario.

En consecuencia, puede destacarse que la Comisión Europea contempla la futura política de cohesión en una UE ampliada a partir de unos criterios que podemos considerar de «continuidad» en los aspectos más esenciales. La prioridad básica a atender sigue siendo la de las regiones con un menor nivel de desarrollo a las que, y ese es otro factor de continuidad, deberán dedicarse la mayor parte de los recursos. Asimismo, se sigue considerando necesario seguir atendiendo a otro tipo de problemáticas territoriales (regiones en reestructuración productiva, rurales, periféricas, transfronterizas, etc.). Problemáticas que, con independencia de su denominación, son hoy cubiertas a través del Objetivo núm. 2, por las Iniciativas Comunitarias, URBAN, INTERREG, etc., así como a ciertas prioridades de tipo horizontal que hoy son cubiertas básicamente por el Objetivo núm. 3 y por la iniciativa EQUAL, etc. Es decir, que con independencia de las adaptaciones, nuevas denominaciones o cambios de mecanismos concretos de articulación, no existe en las orientaciones de la Comisión un cambio de tipo conceptual respecto a los elementos esenciales a través de los cuales se instrumenta en la actualidad la política de cohesión. *Es decir, a través de un enfoque predominantemente regional.*

### **3. El estado del debate**

Como se ha indicado, el debate sobre el futuro de la política de cohesión comunitaria se inició el pasado año con la presentación del ya aludido Segundo Informe sobre la Cohesión y las orientaciones de la Comisión contenidas en el mismo. Conviene, no obstante, tener presente que el debate no está todavía hoy en lo que podemos denominar la fase operativa conducente a la toma de decisiones. Esa fase no se abrirá hasta el año 2004 pues será entonces cuando la Comisión, al igual que

hizo en la Agenda 2000 para el período 2000-2006, presente al Consejo Europeo y al Parlamento sus propuestas sobre unas nuevas Perspectivas Financieras y sobre las eventuales reformas a introducir en la política de cohesión. A partir de ese momento, se abrirán formalmente las negociaciones que deberán culminar, normalmente antes de finales de 2006, con las decisiones que al respecto adopte finalmente el Consejo Europeo.

En cualquier caso, resulta de interés conocer los términos en que se está desarrollando el debate en estos momentos, toda vez que se está empezando a poner de manifiesto la sensibilidad al respecto de las instituciones comunitarias y, también, conocer cuales son las primeras reacciones y posiciones al respecto de los diferentes Estados-miembros.

Una primera constatación es que, por el momento, el estado del debate puede calificarse como de «embrionario». Las razones de ello son diversas. En primer lugar, porque las orientaciones de la Comisión son todavía muy genéricas y eluden cuestiones fundamentales como la relativa al esfuerzo global que, en términos financieros, debería dedicarse a la cohesión en la UE ampliada. También elude una cuestión decisiva como es la de los recursos a dedicar a cada una de las eventuales prioridades a atender y la de los criterios de distribución de dichos recursos entre países y regiones. Como es lógico, se trata de cuestiones esenciales sin las cuales cualquier debate y cualquier toma de posición acabada resulta difícil. En segundo lugar, porque no estando todavía en la fase operativa del debate y no estando tampoco apuntadas por la Comisión Europea las posibles implicaciones financieras, la mayor parte de los estados-miembros actuales no sienten la presión, ni tienen el interés, de poner sobre la mesa propuestas y alternativas acabadas a partir de sus respectivas visiones e intereses. En tercer lugar, porque profundizar ahora en el debate y en sus implicaciones financieras podría dificultar las propias negociaciones de adhesión con los países candidatos.

Todo ello hace que el debate, además de «embrionario», se presente en unos términos que pueden resultar confusos para la opinión pública. Así, por una parte, el debate realizado a lo largo del año 2001 se desarrolló en un plano en el que, al no entrar apenas en las cuestiones financieras o en las fórmulas de detalle para la articulación concreta de la política de cohesión en el futuro, resulta ampliamente mayoritaria la aceptación explícita o implícitamente la filosofía de continuidad subyacente a las orientaciones de la Comisión contenidas en su Segundo Informe sobre la Cohesión.

Por otra parte, sin embargo, van aflorando algunas alternativas de fondo que, salvo alguna excepción como la que suponen las posiciones mantenidas por el gobierno holandés, solo se han empezado a expresar últimamente, de forma todavía muy soterrada, en el debate institucional. Sin embargo, estas posiciones ya están presentes en los medios de comunicación y van indudablemente a ser en el futuro un importantísimo componente de las futuras negociaciones. Anticipando lo que se desarrollará con mayor detalle más adelante, se trata de las posiciones que podemos denominar «rupturistas» con el modelo y enfoque de la política de cohesión que viene desarrollándose desde 1989. Posiciones, y esto es muy importante, en las que puede confluír un bloque de países muy significado.

### **3.1. El debate institucional a partir de las orientaciones de la Comisión**

Con las excepciones de los planteamientos reflejados en dos documentos (IBO y DIW, 2001) transmitidos a la Comisión Europea a mediados de 2001 por Países Bajos y Alemania, el debate institucional ha girado fundamentalmente en torno a las orientaciones de la Comisión contenidas en el Segundo Informe sobre la Cohesión. En general, el mismo no se han puesto en cuestión, en sus aspectos esenciales, los enfoques básicos contenidos en las mismas y el elemento de continuidad que representan.

Los principales hitos de ese debate institucional fueron el Segundo Foro sobre la Cohesión (Comisión Europea, 2001) organizado en mayo de 2001 con más de 1.800 representantes (de todos los países de la UE) implicados en la aplicación de los Fondos Estructurales, el Consejo Informal de Ministros responsables de la Política Regional celebrado durante la Presidencia belga en Namur en julio de dicho año, los debates realizados en el Comité Económico y Social y en el Comité de las Regiones que se concretaron, respectivamente, en sus dictámenes de 25 de abril y 20 de noviembre del mismo año, y, por último, el Seminario organizado por la Comisión Europea en Bruselas en mayo del presente año en relación a las futuras prioridades y valor añadido de las acciones comunitarias en la futura Unión Ampliada. Además, cabe citar los Memorandums presentados en el año 2001 por España, Italia y Portugal.

Los temas más tratados y el primer balance extraído por la Comisión Europea<sup>1</sup> en relación al resultado de los debates desarrollados en el año 2001 son los siguientes:

#### **Prioridad a las regiones menos desarrolladas**

Ha existido una amplia coincidencia en reconocer que tras la ampliación se agravarán las disparidades regionales y, por consiguiente, aumentarán las necesidades en materia de cohesión. También se reconoce la importancia de la actividad comunitaria a favor de las regiones menos desarrolladas de la Unión actual y los graves problemas a los que se enfrentan la mayoría de las regiones de los países candidatos. Por consiguiente, el debate se centró preferentemente en el alcance de la definición de regiones menos desarrolladas y los criterios que deben utilizarse para definirlos.

Ha existido también una amplia coincidencia en que las ayudas financieras a las regiones menos avanzadas de la Unión y, a las de los países que se incorporarán a ella, deben adecuarse convenientemente al objetivo último de la política de cohesión. La Unión Europea solo debe dar su apoyo a los factores que desempeñen un papel decisivo en el fomento de la competitividad y que contribuyan a reducir los profundos desequilibrios que afectan al territorio. Ello es esencial para garantizar que los fondos estructurales se utilicen para contribuir a un desarrollo económico duradero de las regiones interesadas. En este sentido se viene considerando que el elemento central de la política de cohesión, por lo tanto, debe estar constituido por factores estructurales

<sup>1</sup> Ver Primer Informe Intermedio sobre la Comisión Económica y Social. Comunicación de la Comisión Europea, Bruselas, 30-1-2002.

que mejoren el nivel de competitividad y permitan el desarrollo de las regiones menos desarrolladas.

Desde esa perspectiva, ha sido generalmente subrayado que las ayudas estructurales deben utilizarse dentro de una estrategia coherente de desarrollo que forme parte integrante de una estrategia de crecimiento y de estabilidad más amplia, basada en la Estrategia europea para el empleo, en políticas macroeconómicas sanas y en el apoyo activo de todos los grupos de interés implicados; en particular los interlocutores sociales.

Desde diferentes sectores se ha planteado la cuestión de la adecuación de los objetivos de la política de cohesión a las disparidades regionales más importantes que se presentarán en la Unión ampliada y a las nuevas realidades del desarrollo económico y social. Se han producido distintas aportaciones en el sentido de indicar que algunos ámbitos de intervención actuales podrían no ser ya los más adecuados cuando llegue el momento de afrontar los graves problemas de los países candidatos y en la necesidad de profundizar en dicha cuestión.

### **Las regiones menos desarrolladas en los actuales Estados miembros**

En el curso del debate institucional no ha habido propuestas firmes y explícitas de limitar las ayudas comunitarias a los nuevos Estados miembros. Por el contrario, incluso entre los países candidatos se observaron posturas favorables a mantener la ayuda estructural a las regiones del objetivo núm. 1 en los Estados miembros actuales.

Como es sabido, la cuestión de las repercusiones del «efecto estadístico» de la ampliación sobre aquellas regiones de los actuales QUINCE que en ausencia de la misma continuarían teniendo un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria y seguirían siendo las principales beneficiarias de los Fondos Estructurales, es un aspecto de la máxima trascendencia para el futuro de la política de cohesión. Es un problema que afecta, entre otros y de manera decisiva, a países como Portugal, España<sup>2</sup> e Italia y Grecia y que motivó la presentación de Memorándums por parte de los gobiernos de los tres primeros países citados, en los que se ponía mucho énfasis en esta cuestión y en la necesidad de encontrar alternativas que permitieran neutralizar o paliar dichas repercusiones. A su vez, tanto los dictámenes del Comité Económico y Social como del Comité de las Regiones (CES y CR, 2001) hacían hincapié en que dichas regiones deberían seguir siendo beneficiarias de ayudas comunitarias y, para ello, deberían encontrarse fórmulas apropiadas (el dictamen del CES se pronunciaba por una de las opciones sugeridas por la Comisión Europea en el su Segundo Informe sobre la Cohesión como es la de elevar el umbral actual del 75%).

Salvo la ausencia de pronunciamientos al respecto por parte de alguno de los países que, como veremos más adelante, han planteado con posterioridad un enfoque de

<sup>2</sup> En el caso de España (ver cuadro 5) con datos de 1999 a UE-25 Asturias y Murcia ya se verían afectadas (una media UE-25) por el efecto estadístico. Con proyecciones para los años 2004-2005 corren también el riesgo de verse afectadas Galicia, Castilla La Mancha y Ceuta y Melilla si siguen creciendo en los próximos años por encima de la media comunitaria.

ruptura con la continuidad de las líneas básicas de la política de cohesión seguida hasta la actualidad, del debate se ha desprendido una sensibilidad general positiva respecto a la necesidad de encontrar alternativas adecuadas a este problema. Por parte de la Comisión, a través del propio Comisario Sr. Barnier, se ha formulado un compromiso de profundizar en esa cuestión a fin de elaborar una propuesta que permita alcanzar una solución «equilibrada». (Presidencia belga de la UE, 2001).

### **Ayudas a otro tipo de regiones de la Unión Actual**

En lo que se refiere a otras regiones de la actual Unión que se benefician de ayudas estructurales en virtud de problemáticas distintas de las del actual Objetivo núm. 1, también se desprende de los debates la existencia de una corriente muy amplia favorable a que sigan siendo beneficiarias de la política de cohesión. Esa corriente favorable coincide, en general, en que las prioridades territoriales reflejadas en el Segundo Informe sobre la Cohesión están bien identificadas y en el interés de sustituir el actual sistema de «zonificación regional directa» por otro más sencillo y operativo. Son, a su vez, numerosas las opiniones que coinciden en el especial interés de que, en una Unión Ampliada, debería otorgarse a la acción comunitaria sobre regiones transfronterizas y a la cooperación transnacional. Se trata, no obstante, de una cuestión en la cual, por razón de su complejidad, ha existido una amplia coincidencia en la necesidad de una mayor profundización a partir de un abanico de opciones más perfiladas a elaborar por la Comisión Europea.

**Cuadro 5.** PIB per cápita en PPA's  
Posición relativa de las CC.AA. en la UE (1999)

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>UE-15 = 100</i>	<i>UE-25 = 100</i>
Andalucía	60,0	66,1
Aragón	86,8	95,6
Asturias (Principado de)	71,0	78,2
Baleares (Islas)	101,4	111,8
Canarias	80,9	89,1
Cantabria	77,7	85,6
Castilla y León	75,3	82,9
Castilla-La Mancha	65,0	71,6
Cataluña	100,6	110,9
Com. Valenciana	79,4	87,5
Extremadura	51,8	57,0
Galicia	65,4	72,0
Madrid (Comunidad de)	111,6	122,9
Murcia (Región de)	68,1	75,0
Navarra (Comunidad Foral)	104,6	115,3
País Vasco	100,9	111,2
Rioja (La)	92,9	102,3
Ceuta y Melilla	65,4	72,0
ESPAÑA	82,2	90,6

*Fuente:* EUROSTAT REGIO y elaboración propia.

### **Recursos financieros para la futura política de cohesión**

Como ya se ha indicado, en el segundo informe sobre la cohesión no se abordaban a fondo las implicaciones financieras de la ampliación para la política de cohesión. Se recordaba, simplemente, que en el Consejo Europeo de Berlín se había previsto dedicar un importe equivalente al 0,45% del PIB de la Unión a la política de cohesión en 2006 y que la política de cohesión para seguir siendo creíble debería contar con recursos proporcionales a las necesidades existentes en la nueva UE. Esta cuestión fue orillada en general, en la mayor parte de los debates institucionales mantenidos, aunque cierto número de responsables políticos y de organizaciones europeas consideraron, sin embargo, que era interesante empezar a preparar la discusión sobre las implicaciones financieras, ya que se trata de un aspecto crucial a la hora de valorar las prioridades a establecer y los instrumentos para aplicarlas. No obstante, en el curso del debate, algunas posturas como las contenidas en los dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones han estimado que, para mantener una política de cohesión eficaz en una Unión ampliada sería preciso superar el techo del 0,45% del PIB fijado para el año 2006 en el Consejo Europeo de Berlín.

En cualquier caso, no puede olvidarse que, aún sin hacerlo explícito en los debates, algunos estudios, ya citados, como los presentados a la Comisión por Países Bajos y Alemania plantean reformas dirigidas, como veremos más adelante, a reducir significativamente los gastos estructurales.

### **Relaciones con las otras políticas comunitarias**

La contribución de las otras políticas comunitarias a la cohesión, es decir, las posibles consecuencias positivas o negativas de determinadas políticas en el desarrollo regional equilibrado, ha sido también un asunto bastante discutido a lo largo de los debates institucionales.

Las políticas al respecto que se mencionaron con más frecuencia fueron la política agrícola común, las políticas de transporte y energía (sobre todo las redes transeuropeas), la de competencia (en particular el papel de las ayudas estatales), el medio ambiente y la investigación y desarrollo. Hubo una corriente muy amplia de opinión que considera que estas políticas deberían tener más en cuenta los problemas de cohesión y, en ese sentido, se abogaba porque la Comisión siga profundizando en los estudios ya elaborados al respecto y formule opciones que permita mejorar dicha contribución.

### **3.2. Los enfoques de ruptura con la política de cohesión como política regional: un debate de fondo**

Como hemos visto, el debate desarrollado a nivel institucional durante el año 2001 fue, en términos generales, un debate muy circunscrito al «guión» establecido en las reflexiones y orientaciones establecidas por la Comisión en su Segundo Informe sobre la Cohesión. En términos generales, en los diferentes foros no se produjeron pronunciamientos explícitos en contra de las mismas y de la filosofía de «continuidad» que, en lo fundamental, subyace en ellas. En teoría, las aportaciones y posiciones manifes-

tadas en el debate podrían constituir entonces, como la Comisión esperaba, elementos a ser tenidos en cuenta y, eventualmente, a incorporar en la preparación de las propuestas concretas que ésta deberá presentar al Consejo y Parlamento en el año 2004.

No obstante, sería erróneo pensar que las cosas van a discurrir por tan plácidos derroteros. Existen, por el contrario, planteamientos, la mayor parte de ellos no explicitados en los debates institucionales, que implican un desacuerdo básico con el mencionado «guión» de la Comisión. Planteamientos que incluso cuestionan que la política de cohesión se instrumente en el futuro a partir de lo establecido actualmente en el Tratado de la Unión.

Por el momento, la manifestación más nítida de esos planteamientos es la posición mantenida por Países Bajos. Dicha posición se ha expresado por vez primera con claridad en el debate mantenido en los meses de abril y mayo del presente año el Grupo de Acciones Estructurales del Consejo, si bien sus fundamentos ya estaban presentes en un documento<sup>3</sup> transmitido a la Comisión Europea por el Gobierno de dicho país en septiembre del pasado año.

La posición de Países Bajos en el Grupo de Acciones Estructurales del Consejo se sintetizó en un «non paper» presentado por su delegación en el que se expresa lo siguiente:

«En lo que se refiere a la aplicación de la futura política de cohesión, esta delegación defiende la aplicación, a efectos de la elegibilidad para beneficiarse de los Fondos Estructurales, de unos criterios de tipo nacional a partir de un porcentaje de la media del PIB por habitante comunitario. La idea que subyace en este enfoque es que los Estados-miembros comparativamente más ricos son capaces de desarrollar por sí mismos una política dirigida a tratar sus propias disparidades regionales, mientras que los Estados-miembros más pobres necesitan un apoyo financiero de la UE para reducir su retraso comparativo respecto a aquellos. Más en concreto, un enfoque nacional puede ofrecer una mayor flexibilidad a los Estados-miembros para organizar la asignación de ayudas a los sectores y regiones que consideren más necesitados y, en consecuencia, garantizar que los Fondos Estructurales serán aplicados de la forma más eficaz. Debería, asimismo, favorecer que los polos de crecimientos más dinámicos en los diferentes Estados-miembros gocen del apoyo de aquellos Programas Europeos de Desarrollo que pudieran tener importantes efectos de arrastre que favorezcan el crecimiento del conjunto de la economía y puedan contribuir al impulso del necesario proceso de convergencia de los Estados-miembros más retrasados» (Consejo de la Unión Europea 2002).

Esta formulación tan sintética, que fue considerada por las delegaciones de Alemania, Austria, Suecia y Reino Unido como una propuesta interesante cuyas posibilidades deberían explorarse en el futuro, expresa no obstante una alternativa de fondo y radical respecto a lo que ha sido la articulación de la política de cohesión hasta la ac-

<sup>3</sup> Dicho documento iba acompañado de un informe denominado «La financiación de la política estructural de la UE en el contexto de la ampliación», realizado por un grupo interministerial de estudios (IBO). En el mismo, entre otros aspectos, se analizaban las consecuencias de distintas alternativas de reforma de la política estructural de la UE y sus repercusiones sobre la posición financiera de los Países Bajos respecto a la Unión Europea.

tualidad y también respecto a las orientaciones de la Comisión que habían centrado el debate a lo largo del año 2001. En efecto, esa formulación, que, como veremos más adelante, se inscribe en las orientaciones básicas contenidas en el ya mencionado documento presentado el Gobierno holandés el pasado año, implica:

- Que la política de cohesión futura no se aplicaría en lo fundamental a partir de una política de naturaleza y objetivos regionales. Dejaría de existir una política regional toda vez que serían únicamente criterios establecidos a partir de estadísticas de PIB por habitante a nivel de Estado-miembro los que servirían para determinar qué países, no qué regiones, se beneficiarían de los Fondos Estructurales. Obviamente, dichos recursos estructurales se aplicarían únicamente en un número reducido de países con independencia de las problemáticas regionales que pudieran existir en aquellos que no resultasen beneficiarios en virtud de los mencionados criterios.
- Que tanto los países que resultasen beneficiarios como los que no lo fueran, dispondrían de autonomía para decidir que prioridades territoriales o sectoriales atienden con cargo los recursos estructurales europeos, en el caso de los primeros, o con cargo exclusivamente a recursos financieros propios en el caso de los segundos. Evidentemente, con ello desaparecería de hecho cualquier política de cohesión planteada a partir de finalidades y prioridades tanto territoriales como sectoriales definidas a nivel comunitario. Dicha política consistiría en una mera transferencia de recursos financieros de los Estados-miembros más prósperos a los menos prósperos. En la práctica, ese planteamiento implica una concepción sobre la aplicación del principio de subsidiariedad que contradice esencialmente la existencia de una política definida a escala comunitaria o supranacional.
- Que sorprendentemente, y en total contradicción con lo que han venido siendo unas prioridades comunitarias en materia de cohesión definidas básicamente a partir de la identificación de regiones o territorios problemáticos, la única prioridad territorial considerada desde una perspectiva comunitaria (a través de los llamados Programas Europeos de Desarrollo) sería la de los «polos de crecimiento más dinámicos» de los diferentes Estados-miembros (aunque no se dice explícitamente en el «non paper» holandés podría inferirse que dichos Programas podrían ser objeto de apoyo a través de recursos estructurales comunitarios). Evidentemente, ello representaría una inversión total de la lógica que hasta ahora ha presidido la aplicación de la política regional de la Unión.

Las reacciones y tomas de posición por parte de los diferentes Estados-miembros respecto a los planteamientos holandeses han sido muy diversas en el Grupo de Acciones Estructurales del Consejo. La de un grupo constituido por Italia, Grecia, España, Portugal, Finlandia, Irlanda y Bélgica ha consistido, por una parte, en insistir en que dichos planteamientos no parecen conciliables con el Tratado y, por otra, manifestar que no se aprecian razones que justifiquen que dicho enfoque pueda suponer avance o mejora alguna en relación a una política de cohesión de carácter regional definida a escala comunitaria. La de otro grupo constituido, como se ha indicado, por Alemania, Austria, Suecia y Reino Unido se ha concretado, por el momento, en con-

siderar que dicho enfoque constituye una excelente contribución al debate sobre la futura política de cohesión y manifestar su interés por profundizar en la discusión del mismo. Otros países como Francia, Luxemburgo y Dinamarca no han manifestado aún ninguna posición al respecto salvo, en el caso de Francia, la de considerar la contribución holandesa como una contribución más, pero interesante, a un debate que todavía se encuentra en un estado muy inicial.

En cualquier caso, conviene tener bien presente que en el documento (DIW, 2001) transmitido por el Gobierno alemán a la Comisión Europea en 2001, entre otras posibles alternativas de reforma de la política de cohesión, se contemplaba alguna (la denominada de «reformas profundas») bastante similar a la del «enfoque nacional» defendida por el Gobierno holandés. Algo más matizada en el sentido de que no suponía un total abandono de la óptica regional pero en la que, no obstante, el criterio nacional resulta preponderante.

No obstante conviene tener presente, asimismo, que esa opción aún no ha sido presentada y defendida por el gobierno federal alemán como una propuesta firme y acabada. Posiblemente, porque puede considerarlo prematuro en la fase actual del debate y, también, porque no es una postura compartida por la mayor parte de los gobiernos de los «landers» que se benefician actualmente del Objetivo núm. 1 de los Fondos Estructurales y que se han manifestado a lo largo del debate institucional a favor de la continuidad de un enfoque que privilegie el esfuerzo comunitario en cohesión en las regiones menos desarrolladas de la Unión. Por ello, la posición habitualmente mantenida por los representantes del Gobierno Federal en el debate institucional se ha limitado, en lo esencial, a considerar con interés las propuestas holandesas y, eso sí, a reiterar repetidamente las dificultades que desde el punto financiero va a plantear la ampliación así como su visión contraria a futuros aumentos del gasto dedicado a la cohesión.

Los alineamientos citados, como es natural, no son fruto de la casualidad, sino que en la mayor parte de los casos expresan, en último extremo, intereses no fácilmente conciliables y, en algún caso, concepciones distintas sobre cual debe ser la naturaleza de la Unión Europea.

No obstante, si bien este último aspecto influye en la «simpatía» con que países defensores de la limitación de las competencias de la Unión y de una aplicación fundamentalista del principio de subsidiariedad, como son Austria, Suecia y, destacadamente, el Reino Unido, han acogido los planteamientos holandeses, lo cierto es que no resulta arriesgado establecer que el factor clave es el relativo al de los intereses inmediatos de cada país en relación a la financiación del presupuesto comunitario y a las posiciones financieras netas de cada uno de ellos con la Unión.

Las razones se comprenden con facilidad si se tienen presentes dos cuestiones íntimamente relacionadas:

- El que son los países con una mayor contribución neta, en términos de PIB, al presupuesto comunitario, aquellos que parecen más proclives a defender opciones como las planteadas por el gobierno holandés u otras similares.
- Las implicaciones que en el aspecto financiero mencionado tienen todos aquellos planteamientos que se muevan en la línea apuntada por Países Bajos.

La comprensión de la última cuestión citada se hace clara cuando se analiza el contenido y conclusiones del documento presentado por el Gobierno holandés al que nos hemos referido anteriormente (IBO, 2001).

El mencionado documento tiene como objeto, y así se dice expresamente en su presentación, el analizar las repercusiones financieras que para Holanda pueden tener distintas alternativas de regulación de la política de cohesión después del 2006 en una Unión ampliada.

De entrada, el documento considera que sería inaceptable para Holanda una futura política de cohesión que no suponga una profunda reforma del acervo existente y pretenda que el futuro esfuerzo financiero global en materia de cohesión resulte de proyectar, para el conjunto del próximo período 2007-2013, el 0,45% del PIB comunitario previsto en las Perspectivas Financieras vigentes para el año 2006. Según las estimaciones realizadas en el documento, que coinciden básicamente con las realizadas en otros medios, ello supondría un montante de 360.000 meuros (de 1999) a asignar a los recursos estructurales ente los años 2007 y 2013.

El documento plantea que ello deterioraría espectacularmente el saldo financiero de Holanda ya que traería aparejado un muy importante incremento de su aportación al presupuesto comunitario mientras que los retornos obtenidos vía Fondos Estructurales se verían reducidos si se mantiene el acervo (como consecuencia de la ampliación, la posición relativa de Holanda mejoraría estadísticamente en todos los indicadores que se utilizan como criterios de elegibilidad y reparto de recursos entre países y regiones). En consecuencia, el documento plantea la necesidad de introducir una serie de reformas en profundidad de la política de cohesión. De las diferentes alternativas exploradas, el gobierno holandés plantea su preferencia por aquella que en el documento se denomina «enfoque cohesión».

Según esta alternativa, el criterio de elegibilidad para beneficiarse de los Fondos Estructurales se establecería a nivel de Estado-miembro. Solo se beneficiarían, según la misma, aquellos cuyo PIB por habitante fuera inferior a la media comunitaria en una UE de 25 miembros. La graduación de la ayuda para los estados beneficiarios se establecería en virtud de su posición relativa respecto a dicha media comunitaria. Por otra parte, a los nuevos estados-miembros se les seguiría aplicando el techo actualmente vigente en relación al PIB, según el cual ningún estado puede recibir un montante de recursos estructurales que supere el 4% de su respectivo PIB.

El resultado de esa alternativa sería, según las simulaciones reflejadas en el documento, que el montante global a dedicar a cohesión en el período 2007-2013 ascendería a 200.000 millones de euros de 1999 (de ellos 144.607 millones a aplicar en los nuevos estados-miembros suponiendo que todos reciben el 4% de su PIB estimado para el período y el resto, 55.397 millones, sería el montante a aplicar entre aquellos de los actuales QUINCE que resultasen beneficiarios).

Evidentemente, si se compara ese montante de 200.000 millones de euros con los 360.000 que supondría mantener en el período 2007-2013 el esfuerzo relativo previsto, en términos de PIB comunitario, para el 2006 en las Perspectivas Financieras vigentes, la diferencia es abismal. Pero esa diferencia también es muy significativa cuando se compara con el esfuerzo global a realizar en el conjunto del período 2000-

2006 según las actuales perspectivas financieras (260.000 millones de euros, de los cuales 213.000 se asignan a los actuales QUINCE y el resto, en concepto de ayuda preadhesión y adhesión, a aplicar en los países candidatos hasta el año 2006).

Como se aprecia, la alternativa defendida por el Gobierno holandés conduce al «milagro» de que el esfuerzo financiero a realizar en el futuro en una UE ampliada sea incluso sensiblemente menor al que se va a realizar en el período 2000-2006.

Naturalmente, en ese juego habría unos perdedores claros que son aquellos países de los actuales QUINCE que más se benefician actualmente de los fondos. Así, por ejemplo, según las simulaciones contenidas en el documento holandés, España percibiría en el período 2007-2013 un montante de 19.142 millones de euros (de 1999) mientras que en el período 2000-2006 le han correspondido casi 57.000 millones de euros. Naturalmente también, esta alternativa tendría efectos positivos sobre los saldos financieros con la UE de buena parte de los Estados-miembros que hoy son contribuyentes netos, ya que la reducción del montante de recursos estructurales que reciben actualmente se vería más que compensada por la reducción de su aportación al presupuesto al reducirse el esfuerzo financiero global en cohesión.

Si relacionamos esta lógica financiera con la posición defendida por Holanda de un enfoque «nacional» de la política de cohesión, se entiende las ventajas que el mismo puede ofrecer a ciertos estados miembros de la actual UE. En definitiva, se trata de intentar reducir en términos reales su contribución neta al presupuesto comunitario y, por otra parte, poder utilizar los recursos liberados, si lo desean, en finalidades de política regional definidas autónomamente sin tener que someterse a las directrices y prioridades de una política regional comunitaria. En efecto, puede resultarles preferible dejar de percibir recursos estructurales comunitarios procedentes del presupuesto europeo si se reduce su aportación real al mismo en relación a su PIB y los recursos liberados pueden utilizarlos como consideren conveniente (en finalidades de política regional definidas a escala nacional o en otras finalidades).

A la luz de lo anterior, parece evidente que la lógica de plantear una reforma de la política de cohesión comunitaria a través de un enfoque «nacional», como el propuesto por el Gobierno holandés, supone cuestionamiento de fondo de los principios y finalidades que han inspirado la política de cohesión comunitaria desde que, en el Acta Única, el objetivo de fortalecer la cohesión económica y social quedó establecido como una misión de la Comunidad y dicha política como uno de los principales pilares de la construcción europea. Dicho de otro modo, una «reforma» de esas características supondría, en la práctica, desvirtuar lo esencial de esa política, convirtiéndola en una mera política asistencial a los países más retrasados de la Unión y, desde luego, supondría también la aniquilación de una política regional de naturaleza supranacional.

Como es lógico, estos planteamientos no podían dejar de suscitar una considerable inquietud en la propia Comisión Europea. Esta última, aún sin entrar a fondo en la discusión de los planteamientos indicados y adoptar una posición oficial, ya ponía de manifiesto en su Primer Informe Intermedio de enero del presente año que, entre otros aspectos, un enfoque nacional de la política de cohesión supondría utilizar unos criterios de elegibilidad que parecen difíciles de conciliar tanto con el texto del Tratado de la Unión como con todo el acervo comunitario hoy existente y derivado del mismo. En

efecto, el Tratado en su artículo 158 establece que, en relación a la cohesión económica y social, «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo entre las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales». Asimismo, el artículo 160 establece que «el Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los diferentes desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive».

Con independencia de que por parte de la Comisión Europea no se haya ido mucho más allá de plantear las dificultades que en el plano jurídico formal plantea la alternativa rupturista del Gobierno holandés, conviene, no obstante, hacer una serie de reflexiones al respecto, que incluso circulan a nivel «oficioso» en medios de la Comisión, en relación a si puede sostenerse con rigor que los desafíos planteados por una nueva ampliación hagan insostenible la continuidad de los elementos básicos que han caracterizado la política de cohesión hasta el presente. Un análisis detallado de la cuestión permite aventurar que no es así. Desde luego, no desde el punto de vista de que la ampliación implique un coste financiero inasumible si se mantienen los elementos básicos de la política aplicada hasta la actualidad.

En efecto, es posible contemplar, entre otros, un escenario en que esos costes pueden considerarse asumibles y, además, se pueden distribuir de manera razonable entre los actuales Estados-miembros. Ese posible escenario vendría definido por los componentes básicos siguientes:

- El esfuerzo global a aplicar en materia de cohesión en el período 2007-2013 se definiría en términos de un porcentaje del PIB agregado de la Unión ampliada estimada para ese período. Ese porcentaje podría ser el 0,45%, que es el mismo establecido para el año 2006 en las perspectivas financieras vigentes. Como es obvio, ello significa que el esfuerzo relativo a realizar por el conjunto de países miembros para financiar la categoría 2 del presupuesto comunitario se mantendría en términos reales.
- Mantener ese esfuerzo relativo para el conjunto del período significaría en términos aproximados, según las estimaciones que hoy se pueden realizar y que son muy cercanas a las recogidas en el documento holandés, el disponer de un montante de 350.000 millones de euros (de 1999) entre los años 2007 y 2013.
- Se mantendrían los elementos básicos de las políticas estructurales que para favorecer la cohesión se han desarrollado hasta ahora sin que ello impida realizar los ajustes y/o revisar algunas de las prioridades y los criterios de aplicación establecidos actualmente. En la línea, por ejemplo, de las orientaciones que ha marcado la Comisión y están siendo objeto del debate institucional.
- Entre dichos elementos estaría el mantenimiento del techo del 4% del PIB como límite máximo del montante de recursos al que puede acceder cualquier estado-miembro y el que este techo sería también aplicado a los nuevos adherentes. Conviene a este respecto tener en cuenta que ninguno de los actuales estados-miembros más beneficiados por los recursos estructurales ha alcanzado nunca ese techo (ver cuadro 6) y que incluso algunos de ellos como Gre-

cia y Portugal tenían en 1986 (antes del Acta Única Europea) un PIB por habitante en PPA's (para una media UE-15 = 100) inferior al que (para una media UE-25 = 100) alcanzan ya en la actualidad países como Hungría, República Checa, Eslovenia, Chipre y Malta<sup>4</sup>.

Según algunas de las estimaciones realizadas, entre ellas las reflejadas en el documento holandés, los recursos estructurales destinados a los nuevos países miembros se situarían entre 145.000 y 160.000 millones de euros (de 1999) entre 2007 y 2013 en el caso de que todos los nuevos miembros recibieran unos recursos equivalentes al 4% de su PIB estimado para el período.

**Cuadro 6.** Dimensión macroeconómica de los Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión (% PIB)

	<i>Grecia</i>	<i>Irlanda</i>	<i>España</i>	<i>Portugal</i>
1989-93	2,6	2,5	0,7	3,0
1994-99	3,0	1,9	1,5	3,3
2000-06	2,8	0,6	1,3	2,9

*Fuente:* Comisión Europea. Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social.

Si consideramos la cifra indicada de 160.000 millones de euros para los nuevos estados miembros y el ya indicado esfuerzo financiero global de 350.000 millones de euros, quedarían disponibles 190.000 millones de euros (de 1999) para aplicar en los actuales QUINCE. Es decir, una cantidad inferior en 23.000 millones de euros a los 213.000 millones (de 1999) que se van a aplicar durante el período 2000-2006 en los actuales QUINCE a través de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

En ese escenario, la cifra de 23.000 millones de euros sería el verdadero coste real, para los actuales QUINCE considerados en conjunto, de financiar el coste que la ampliación supondría para la política de cohesión, toda vez que el esfuerzo financiero global en relación al PIB de la Unión se mantendría, en términos reales, igual al previsto para el año 2006 en las Perspectivas Financieras vigentes. A su vez, ese coste puede ser perfectamente asimilable toda vez que existe (ver cuadro 7) un considerable número de regiones actualmente beneficiarias del Objetivo núm. 1 que ya superan en estos momentos el techo del 75% del PIB por habitante medio de la UE-15 (el Objetivo núm. 1 de los Fondos Estructurales es el que concentra la mayor parte de los recursos)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> En 1986 el PIB por habitante (en PPA's) de Grecia y Portugal era en (PPA's) el 56,3% y 58,2%, respectivamente, para una media UE-15 = 100. En 1999, para una media UE-25 = 100, los de Hungría, R. Checa, Eslovenia, Chipre y Malta serían en 1999, según EUROSTAT, del 54,7%, 64,5%, 75,2%, 93,6% y 60,8%, respectivamente.

<sup>5</sup> En el caso de España, regiones actualmente incluidas en el Objetivo núm. 1 como la Comunidad Valenciana, Cantabria, Castilla y León y Canarias ya superan (con datos de 1999 y para una media UE-15 = 100) el 75% del PIB/habitante medio de la Unión. En la misma situación están Sterea Ellada, Attiki y Notio Agaio en Grecia, Border, Midland y Western en Irlanda, Cerdeña y Basilicata en Italia, Vali Suomi y Pohjois-Suomi en Finlandia, Mellesta Norrland y Ovre Norrland en Suecia y South-Yorkshire en Reino Unido.

**Cuadro 7.** PIB por habitante (en PPA) en las regiones del objetivo núm. 1  
UE-15 = 100

<i>Región (1)</i>	1995	1996	1997	1998	1999
BRANDENBURG	72	74	72	71	70
MECKLENBURG-VORPOMMERN	71	73	72	69	70
SACHSEN	73	75	73	71	71
SACHSEN-ANHALT	67	70	69	68	68
THURINGEN	68	69	70	69	69
<b>DEUTSCHLAND</b>					
ANATOLIKI MAKEDONIA, THRAKI	56	56	54	55	56
KENTRIKI MAKEDONIA	64	69	68	68	69
DYTIKI MAKEDONIA	60	61	66	67	65
THESSALIA	57	58	57	59	60
IPEIROS	43	43	45	46	51
IONIA NISIA	56	57	61	60	60
DYTIKI ELLADA	53	53	51	51	53
STEREA ELLADA	83	85	81	80	83
PELOPONNISOS	53	53	54	56	55
ATTIKI	76	74	73	74	77
VOREIO AIGAIO	59	61	63	64	64
NOTIO AIGAIO	74	78	81	81	80
KRITI	65	68	66	66	68
<b>ELLADA</b>					
GALICIA	63	64	64	63	65
PRINCIPADO DE ASTURIAS	69	69	70	69	71
CANTABRIA	73	73	74	74	78
CASTILLA Y LEON	74	75	74	73	75
CASTILLA-LA MANCHA	64	65	65	65	65
EXTREMADURA	49	50	50	49	52
COMUNIDAD VALENCIANA	74	75	77	76	79
ANDALUCIA	58	59	59	57	60
REGIÓN DE MURCIA	65	66	67	66	68
CEUTA Y MELILLA	65	65	66	66	65
CANARIAS	75	76	77	77	81
<b>ESPAÑA</b>					
GUADELOUPE	56	56	56	56	56
MARTINIQUE	63	64	63	63	64
GUYANE	59	53	51	51	51
REUNION	53	52	51	51	51
<b>FRANCE</b>					
Border, Midland and Western	70	72	76	78	83
<b>IRELAND</b>					
CAMPANIA	65	64	65	66	66
PUGLIA	67	67	65	66	67
BASILICATA	70	72	72	73	75
CALABRIA	61	61	61	62	63
SICILIA	66	66	66	67	66
SARDEGNA	76	76	76	78	79
<b>ITALIA</b>					

**Cuadro 7.** PIB por habitante (en PPA) en las regiones del objetivo núm. 1  
UE-15 = 100 (Continuación)

Región (1)	1995	1996	1997	1998	1999
BURGENLAND	71	72	71	70	71
<b>ÖSTERREICH</b>					
NORTE	60	60	63	61	61
CENTRO	57	57	59	57	57
ALENTEJO	59	59	62	58	58
ALGARBE	68	66	69	70	69
AÇORES	50	49	51	52	53
MADEIRA	63	64	68	71	72
<b>PORTUGAL</b>					
ITÄ-SUOMI	75	72	75	75	75
VÄLI-SUOMI	82	80	82	83	83
POHJOIS-SUOMI	83	83	88	86	86
<b>FINLAND</b>					
NORRA MELLANSVERIGE	97	94	96	94	95
MELLERSTA NORRLAND	103	98	97	97	99
ÖUVRE NORRLAND	101	97	100	97	98
<b>SVERIGE</b>					
MERSEYSIDE	68	70	72	72	71
SOUTH YORKSHIRE	70	73	76	77	75
CORNWALL & ISLES OF SCILLY	61	65	67	67	65
WEST WALES	70	72	73	73	71
<b>UNITED KINGDOM</b>					
UE-15	100	100	100	100	100

Fuente: Comisión Europea. Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social.

De lo anterior puede concluirse que pueden contemplarse escenarios en los que el coste financiero de la ampliación sea plenamente asumible sin necesidad de hacer tabla rasa de una política que, desde casi quince años, viene siendo un pilar de la construcción comunitaria y en la que más claramente se encarna la voluntad de que esa construcción venga acompañada de un grado creciente de cohesión económica y social entre los distintos territorios de la Unión.

#### 4. Conclusión

La nueva ampliación, entre otros aspectos, presenta indudablemente nuevos e importantes retos para el desarrollo futuro del conjunto de las políticas comunitarias. Por sus implicaciones financieras, esos retos son especialmente importantes para las dos políticas más importantes desde el punto de vista presupuestario, como son la PAC la vinculada al objetivo de la cohesión económica y social.

En lo que se refiere a esta última, que esencialmente viene siendo desde su inicio una política regional establecida a nivel comunitario, es indudable que la ampliación plantea unas nuevas problemáticas que van a exigir ciertos ajustes y adecuaciones. En ese sentido, las reflexiones y orientaciones contenidas en el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social presentado por la Comisión Europea en el año 2001 representan un punto de partida de considerable interés para el debate que en relación al futuro de dicha política se ha comenzado a desarrollar a escala comunitaria.

En lo fundamental, las orientaciones de la Comisión, todavía a un nivel bastante genérico y soslayando por el momento los aspectos financieros del problema, expresan una línea que podríamos denominar de «reformas dentro de la continuidad» en relación al futuro de dicha política. Una línea según la cuál y en correspondencia con lo establecido en el Tratado, los objetivos de la cohesión económica y social se continuarán persiguiendo en lo esencial a través de una política regional.

El debate todavía está en sus inicios y no entrará en su fase decisiva hasta el año 2004 cuando el Consejo y Parlamento Europeo analicen y discutan las propuestas concretas que la Comisión Europea debe presentar ese año en relación con el contenido y la financiación de la política de cohesión a partir del año 2007.

En cualquier caso, las diversas instituciones comunitarias, los órganos de representación de las administraciones regionales, otros tipos de organismos interesados en la política de cohesión y la mayor parte de los estados-miembros han considerado a lo largo del debate que las primeras orientaciones de la Comisión Europea contenidas en su Segundo Informe sobre la cohesión constituyen una base útil para situar el debate. En esa perspectiva, sus planteamientos y aportaciones, de muy diverso tipo, se han movido en una línea de aceptación implícita de una continuidad en los objetivos y aspectos esenciales que conforman actualmente dicha política y, de manera muy particular, en concebirla y articularla fundamentalmente a través de una política regional acordada y definida a nivel supranacional.

A pesar de ello, están ya aflorando algunas posiciones cuyos planteamientos suponen cambios radicales en relación a lo que hasta ahora ha venido siendo esa política y que entran en franca contradicción con el hilo conductor que representan las todavía bastante genéricas orientaciones de la Comisión.

Estas posiciones, expresadas con más nitidez y en su forma más acabada por el gobierno holandés, todavía no han sido objeto de una discusión en profundidad pero es indudable que van a constituir un elemento de singular importancia en dicho debate y auguran que éste va a ser largo y difícil. En primer lugar, porque en torno a ellas puede aglutinarse un grupo significativo de los actuales estados-miembros y, entre ellos, algunos con una importante influencia de los procesos comunitarios de toma de decisiones. En segundo lugar, porque esas posiciones difícilmente pueden ser asumibles por parte de otro grupo importante de estados-miembros. En tercer lugar, porque con independencia de los intereses inmediatos subyacentes en uno y otro grupo, se trata de una cuestión que implica de manera directa a los fundamentos de la construcción comunitaria y a la propia concepción de que es y que debe ser la Unión Europea.

Un análisis mínimamente cuidadoso de las posiciones defensoras de un cambio radical hacia un enfoque «nacional» de la política de cohesión pone de manifiesto

que, en último extremo, se tratan de alternativas preocupadas por minimizar el impacto del coste financiero de la ampliación sobre los saldos financieros con la Unión de los estados-miembros que son contribuyentes netos al presupuesto comunitario.

Sin embargo, si se sigue profundizando, no es difícil llegar a la conclusión que existen escenarios razonables en los que la continuidad de los aspectos fundamentales del actual política de cohesión no implica un coste financiero inabordable que recaiga, además, unilateralmente sobre los Estados-miembros que actualmente son los mayores contribuyentes netos. Por lo tanto, no sería descabellado pensar que esas posiciones expresan más bien el intento de aprovechar la perspectiva y la problemática de la ampliación como una oportunidad para alterar sustancialmente el «statu quo» actual en términos de relaciones financieras con la Unión.

Es difícil, no obstante, pensar que los estados-miembros que pueden alinearse en torno a ese objetivo confíen seriamente en que ese tipo de alternativas tengan posibilidad real de ser aceptadas y abrirse paso. Mas bien podría suponerse que se trata de una estrategia negociadora apoyada en unas posiciones iniciales de tipo maximalista que marquen, de entrada, la filosofía claramente restrictiva que proponen adoptar respecto a las implicaciones que, en el orden financiero, puede tener de la ampliación.

En cualquier caso, sería muy importante evitar que el debate sobre el futuro de la política regional comunitaria se convierta en un debate enquistado que la opinión pública y los ciudadanos entiendan como un mero conflicto de intereses entre los países que son contribuyentes netos y aquellos que más se benefician actualmente de los recursos estructurales que financian la política regional comunitaria. En ese sentido, la contribución de estudios independientes, que identifiquen con rigor los escenarios reales y permitan valorar adecuadamente las diferentes alternativas que se van a debatir en los próximos años, puede resultar de utilidad para conseguir a que el debate se oriente hacia como adaptar la actual política regional comunitaria a los desafíos planteados por la ampliación y como mejorarla a fin de que contribuya más eficazmente al objetivo de la cohesión.

## Bibliografía<sup>6</sup>

- Comisión Europea (2001): *Unidad de Europa: Solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Comunicación. Bruselas, enero. [www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_es.htm).
- Comisión Europea (2002): *Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social*. Comunicación. Bruselas, enero. [www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_es.htm).
- Comisión Europea (2001): *Actas del Foro sobre la Cohesión*. Bruselas, mayo. [www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/forcom\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/forcom_es.htm).

<sup>6</sup> La vigencia de los enlaces a páginas web citadas y a los documentos contenidos en las mismas han sido comprobados a fecha de septiembre de 2002 (*Nota de la redacción*).

## 208 Gervasio Cordero Mestanza

- Comité Económico y Social (2001): *Avis sur le deuxième rapport sur la Cohesion Economique et Sociale*. Bruselas, abril. [www.ces.eu.int/pages/enlarg/documents/ces529-2001\\_ac\\_en.pdf](http://www.ces.eu.int/pages/enlarg/documents/ces529-2001_ac_en.pdf).
- Comité de las Regiones (2001): *Resolución sobre la preparación del Consejo Europeo y Desarrollo de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004*. Bruselas, noviembre. [www.cor.eu.int/convention/pdf/cdr104-2001\\_fin\\_res\\_es.pdf](http://www.cor.eu.int/convention/pdf/cdr104-2001_fin_res_es.pdf).
- Consejo de la Unión Europea. Nota 8026/02 del Secretariado del Consejo al COREPER sobre reuniones de 18 de marzo y 12 de abril de 2002 del Grupo de Trabajo de Acciones Estructurales del Consejo en relación al Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social. Bruselas, 7 de junio de 2002.
- DIW (Deutscher Institut für Wirtschafts forchung) (2001): *Reformbedarf bei den E.U.-Politiken in Zuge der Osterweiterung*. Studie für Bundesministerium der Finanzen. Berlin und Göttingen, mayo. [http://www.diw-berlin.de/programme/cgi/index.cgi?automatic=1&c=/english/projekte/docs/wlt\\_Reformbedarf.html](http://www.diw-berlin.de/programme/cgi/index.cgi?automatic=1&c=/english/projekte/docs/wlt_Reformbedarf.html).
- IBO (Interdepartmental Policy Study) (2001): *The financing of the EU structural policy in the context of the enlargement of the EU*. The Hague, september. [www.minbuza.nl/english/Content.asp?key=420167](http://www.minbuza.nl/english/Content.asp?key=420167).
- Presidencia Belga de la Unión Europea. Síntesis de la Presidencia sobre la reunión informal de Ministros responsables de la política regional. Namur, julio 2001. [www.eu2001.be/Main/Frameset.asp?reference=01%2D01&lang=fr&sess=419652599&](http://www.eu2001.be/Main/Frameset.asp?reference=01%2D01&lang=fr&sess=419652599&).