



Revista Galega de Economía

ISSN: 1132-2799

mcarmen.guisan@gmail.com

Universidade de Santiago de Compostela
España

LÁZARO ARAUJO, LAUREANO
A POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA. EVOLUCIÓN E PERSPECTIVAS
Revista Galega de Economía, vol. 21, septiembre, 2012, pp. 135-163
Universidade de Santiago de Compostela
Santiago de Compostela, España

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39124534007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA. EVOLUCIÓN E PERSPECTIVAS

LAUREANO LÁZARO ARAUJO

Corpo Superior de Administradores Cívís do Estado

Recibido: 10 de abril de 2012

Aceptado: 7 de maio de 2012

Resumo: A evolución do que foi o mercado común ata chegar á Unión Europea pode estudarse desde diferentes puntos de vista. Neste traballo tomáronse a integración económica e, sobre todo, a cohesión económica, social e territorial como claves para interpretar un proceso que, malia a crise que atravesamos actualmente, chamou a atención de políticos, profesionais e de estudosos. Distínguense catro etapas: a primeira, desde as súas orixes ata a Acta Única Europea (AUE, 1987); a segunda, desde a AUE ata o Tratado de Ámsterdam (TA, 1999); a terceira, desde o TA ata a grande ampliación (2004-2007); e a cuarta, na que nos atopamos, é unha zona aberta. Mantense a tese de que, despois da gran galopada que representou a AUE e a presidencia de Delors, a unificación de Alemaña e a desaparición da URSS marcan un punto de inflexión á baixa, cuxa plasmación documental e financeira é a Axenda 2000. A integración económica é obxecto de varios intentos de relanzamento (Estratexia de Lisboa, Estratexia Europa 2020, Acta do Mercado Único), sen lograr atar os cabos soltos. En materia de cohesión, desde a reforma dos fondos estruturais, nunca como agora, que é cando máis se necesita, foi tan débil o apoio financeiro e económico real para fortalecer a cohesión. Só na literatura oficial está en alza. Son uns puntos de vista non exentos de polémica. Con todo, e a pesar da crise, da falta de liderado e do exceso de prepotencia, paga a pena continuar no empeño de seguir avanzando cara á unión política.

Palabras clave: Unión Europea / Cohesión / Integración económica / Fondos estruturais.

EUROPEAN COHESION POLICY. EVOLUTION AND OUTLOOK

Abstract: The evolution of what was the common market up to the European Union can be studied from different points of view. In this work we have taken the economic integration and, especially, economic, social and territorial cohesion as key to understanding a process that, despite the current crisis has attracted the attention of professional politicians and scholars. There are four stages. The first, from its origins to the Single European Act (SEA 1987). The second, from the SEA to the Treaty of Amsterdam (TA 1999). The third, from the TA to the great expansion (2004-2007). The fourth, in which we find is an open area. The thesis is maintained that, after the great gallop which represented the SEA and the Delors presidency, the unification of Germany and the collapse of the USSR marked a turning point downwards, whose documentary and financial reflection is the Agenda 2000. Economic integration is the subject of several attempts to relaunch (Lisbon Strategy, Europe 2020, the Single Market Act), unable to tie up loose ends. On cohesion, since the reform of structural funds, not as now, when most needed, has been so weak the financial and real economic strengthening cohesion. Only in the official literature on the rise. They are views not without controversy. Nevertheless, despite the crisis, despite the lack of leadership and excessive arrogance, worth pursuing in efforts to further progress towards political union.

Keywords: European Union / Cohesion / Economic integration / Structural funds.

1. INTRODUCCIÓN

Facer unha valoración exhaustiva dos progresos da Unión Europea é unha tarefa ardua, se se queren abarcar todos os ámbitos de actuación. Require tocar moitos paus e moitos temas. No seu lugar, unha aproximación alternativa aceptable consiste en elixir algún tema clave a partir do cal sexa posible extraer conclusións de ámbito máis xeral. Entre as materias máis esclarecedoras sobre o sentido dos avances

da Unión cómpre mencionar os progresos no ámbito da integración, da cohesión, da política exterior e da defensa. Non pode deixar de citarse o orzamento como envolvente que determina cuantitativamente as prioridades das políticas comúns. Neste traballo pretende darse unha visión sintética do papel que desenvolveu a dialéctica entre os progresos da integración económica e o fortalecemento da cohesión económica, social e territorial, que ten o seu correspondente reflexo orzamentario.

Os procesos de integración económica, a teor do que sosteñen as teorías máis solventes, implican beneficios que non se reparten por igual entre as partes integradas. Admítese que, polo xeral, se produce unha concentración da renda e da riqueza, co cal se agravan os desequilibrios rexionais, sectoriais e sociais. Pero os Estados que participan no experimento poden adoptar medidas para evitalo. Que o fagan ou non dependerá dos principios e obxectivos que inspiraran a operación, o cal responderá a unha determinada concepción política.

A tradición acuñada na Unión Europea viña admitindo que cada paso integrador iría acompañado de medidas tendentes a compensar a dinámica concentradora inherente ás integracións. Por iso no ano 1975 naceu o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), no ano 1987 levouse a cabo unha profunda reforma dos Fondos Estructurais (FF.EE.) e no ano 1994 creouse o Fondo de Cohesión (FdC). Estas medidas teñen moito que ver cos avances e fitos máis importantes da historia da integración económica na Unión, como son a unión aduaneira, a política agraria común, o mercado único e a unión monetaria.

Noutra ocasión expuxen que se poden diferenciar tres modelos de integración económica: economicista ou tecnocrático, funcionalista, e solidario ou da cohesión, definindo cada un deles a partir dos trazos que os caracterizan (Lázaro, 2005). O peso relativo que en cada etapa da historia desta magna experiencia europea tiveron os factores da integración, por un lado, e da cohesión, por outro, dan sobradas pistas sobre o tipo de integración predominante en cada unha delas e, polo tanto, sobre o deseño da Unión que se persegue.

A década dourada foi a que pariu o mercado único, a unión monetaria, a reforma dos Fondos Estructurais e a creación do Fondo de Cohesión, é dicir, o período que vai desde a Acta Única Europea (AUE) ata o Tratado de Ámsterdam (TA). Neste traballo póñense de manifesto fundados temores de que desde a adopción do Tratado de Ámsterdam e a aprobación da Axenda 2000, con Alemaña xa unificada e a URSS disolta, se abriu unha etapa de regresión desde o modelo solidario da cohesión ao funcionalista, con indicios de renacionalización economicista. Son moitos os síntomas de que estamos asistindo a un receso na integración e máis aínda na solidariedade. Por certo, cómpre ter en conta que ampliación e integración son conceptos diferentes. As ampliacións seguiron o seu curso a un ritmo que algúns observadores cualificaron de fuxidas cara adiante, engadíndolle pisos ao edificio comunitario pero sen profundar nin reforzar previamente os seus cimentos. En verdade, o mercado interior é máis grande (500 millóns de consumidores), pero máis europeos no mercado común non é o mesmo que máis Europa.

2. DA CECA Á META

A creación e evolución do que naceu como Mercado Común e que hoxe coñecemos como Unión Europea, paradigma de integración de economías nacionais, debe inserirse no contexto de globalización e mundialización das relacións que xurdiron despois da Segunda Guerra Mundial.

Finalizada a reconstrución do aparello produtivo europeo occidental coa axuda do Plan Marshall, financiado por EE.UU., seis Estados europeos –Alemaña, Francia, Italia, Bélxica, Países Baixos e Luxemburgo– asinaron o 25 de marzo de 1957 o Tratado de Roma, que entrou en vigor o 1 de xaneiro de 1958 cuns obxectivos explícitos e outros implícitos.

En primeiro lugar, trataba de crearse un armazón de relacións económicas e comerciais que puidera ser a orixe dunha entidade supranacional, con vontade de convivir en paz. En vez de acometer directamente o obxectivo final, de natureza netamente política, optouse pola vía funcionalista, deixándolle a porta aberta á incorporación doutros países europeos, sempre que aceptaran as regras de xogo establecidas. Entre estas, ocupaba un lugar importante o respecto ás liberdades. Para ser máis exacto, o experimento neofuncionalista tivera un comezo sectorial, co nacemento da Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro (CECA), que se constituíu en París o 18 de abril de 1951, e que entrou en vigor o 25 de agosto de 1952, extinguíndose no ano 1992.

Na mente dos fundadores, aínda que non na dalgúns agregados posteriores, a meta do camiño emprendido ao comezo dos anos cincuenta podía ser a unión política. Pretendía crearse un ambiente propicio para a resolución pacífica dos diferentes conflitos de intereses económicos que historicamente enfrontaran a algúns dos Estados signatarios do Tratado de Roma –sobre todo Alemaña e Francia–, desavinzas ou encontróns que estiveran na orixe das dúas guerras mundiais que durante o século XX asolaron o territorio europeo. Quería elevarse expresamente o nivel de vida e potenciar o crecemento económico, aproveitando as economías de escala propias dun mercado máis amplo. Ao mesmo tempo, propiciábase a creación dun campo de xogo máis adecuado e máis acorde coa capacidade produtiva –desenvolvemento das forzas produtivas, dicíase tamén antes– e cos intereses das grandes empresas –en particular das multinacionais– baixo unha autoridade supranacional con poder para intervir na resolución de conflitos interempresariais.

Finalmente, pero non en último lugar, tamén se buscaba consolidar en Europa occidental o sistema capitalista, para pór de manifesto as vantaxes da economía de mercado fronte ao sistema do socialismo real, instaurado desde o final da Primeira Guerra Mundial en Rusia e que se expandira ata o centro de Europa. A Comunidade Económica Europea (CEE) estaba chamada, en definitiva, a mostrar a superioridade da economía de mercado fronte á de planificación central, xusto na linde xeográfica ata onde un e outro sistema fixeran chegar as súas fronteiras. Por suposto, a letra do Tratado de Roma non contén nin a máis mínima referencia explícita a esta

cuestión. Pero algo deixa entreverse cando, despois de entronizar como norma xeral a incompatibilidade co mercado común de todo tipo de axudas, se declaran compatibles con el as axudas concedidas a favor das rexións alemás afectadas pola división de Alemaña (artigo 92.1 e 92.2.c do Tratado de Roma). En definitiva, incentivábase á antiga República Federal de Alemaña a que se esforzara por pór de manifesto ante os seus veciños orientais unha mostra das vantaxes occidentais, organizando un bo escaparate na zona fronteiriza.

Nada se dicía sobre a cohesión no Tratado de Roma, cando menos de forma explícita, pero pode interpretarse que as referencias do artigo 2 ao desenvolvemento harmonioso das actividades económicas no conxunto da Comunidade e á expansión continua e equilibrada conteñen o xerme do que viría máis tarde. Foi na Acta Única Europea –que se asinou os días 17 e 28 de febreiro de 1986, e que entrou en vigor o 1 de xullo de 1987– cando a misión orixinalmente encomendada á CEE de promover un desenvolvemento harmonioso das actividades económicas no conxunto da Comunidade se viu completada coa de *reforzar a cohesión económica e social* (artigo 130A, segundo a redacción da Acta Única Europea).

En termos similares pronunciouse o Tratado da Unión Europea (TUE) –asinado o 7 de febreiro de 1992, e que entrou en vigor o 1 de novembro de 1993–, co nada desprezable matiz de engadir expresamente entre as misións da Comunidade a de promover non só a cohesión, senón tamén a *solidariedade entre os Estados membros* (artigo G, que modifica a anterior redacción do artigo 2). Sobre esta cuestión, o Tratado de Ámsterdam –asinado o 2 de outubro de 1997, e que entrou en vigor o 1 de maio de 1999– non engadiu ningunha cousa digna de mención.

É lóxico pensar que Estados Unidos non era alleo a un proxecto de tal envergadura, aínda que non participara directamente nel (Fernández Navarrete, 2010, en particular o cap. 3). Dous dos catro aspectos referidos –paz e seguridade en Europa occidental, e éxito do sistema de economía de mercado como método de contención do modelo soviético– incumbíanlle de cerca.

En que medida se alcanzaron os cinco obxectivos enumerados? A estas alturas, pode dicirse que a UE consolidou procedementos pacíficos para dirimir as súas diferenzas económicas. Porén, non foi quen de evitar a guerra que se desencadeará ás súas mesmas portas e ante os seus mesmos narices na antiga Iugoslavia, nin de compoñer a paz en Oriente Próximo, incapacidade que non pode desvincularse da inexistencia dun sistema de seguridade e de defensa común, dificilmente descartable se se quere ter peso internacional como entidade política.

Por outro lado, son xa feitos históricos a caída do muro de Berlín (o 9 de novembro de 1989) e a desaparición da antiga URSS (no ano 1993) que, para os ideólogos do pensamento único, marcan a fin da pugna entre os sistemas sociais e a supervivencia e superioridade do capitalismo sobre os demais. A UE é un dos polos económicos mundiais máis importantes, cun peso moito maior no ámbito comercial que no político, e non digamos no militar, terreo no que conta pouco. Experimentouse unha alza espectacular do nivel de vida, máis rechamante no medio rural,

sobre todo se se compara co estado de prostración que seguiu á Segunda Guerra Mundial.

Queda pendente, en cambio, a culminación do proxecto de unión política europea, seguindo a vía funcionalista de xerar progresivamente ámbitos de interese común a partir do económico e comercial. A ninguén se lle oculta que se trata do obxectivo máis complexo e difícil de redondear. Por outra parte, é un feito sobradamente coñecido que certos países fan todo o posible desde dentro –probablemente co beneplácito desde fóra dalgunha potencia– para dificultar a súa consecución.

Entrementres, o mercado común dos seis pasou a estar integrado polos vinte e sete mediante ampliacións sucesivas e xeoestratéxicamente equilibradas cara ao norte e ao sur, ata chegar a quince, e descompensadas ao dar o salto a vinte e sete, sen esquecer a tensión dialéctica entre a intensificación das relacións internas e a extensión cara a novos membros.

Neste camiño da CECA á meta da unión política brilla con luz propia o proxecto de moeda única, que ten tanto ou máis contido político que económico. Non é o primeiro plan de unión monetaria acariñado pola UE. Lémbrese que en outubro de 1970 se aprobara o de Werner que, por certo, non incluía esixencias de converxencia económica nominal previa e que non pasou do papel ás áreas do mercado. Coma noutras ocasións, unha crise económica –neste caso, a derivada da suba dos prezos do petróleo e doutras materias primas– levouse por diante un plan concibido en tempos de bonanza. Hai quen pensa que os requisitos da converxencia se introduciron no Tratado da Unión Europea para transmitirles aos mercados tranquilizadores sinais de seriedade e sosego, co fin de contribuír a evitar que a unión monetaria (UME) do TUE rematara como o Plan Werner (Fernández Castaño *et al.*, 1997).

Fronte a esta benévola interpretación, cabe a malévola de que tales esixencias se introduciron coa inconfesable e diabólica intención de impoñerlles aos socios mediterráneos metas inalcanzables. Pero as lanzas tornáronse canas. Establecida a UME, Alemaña e Francia foron os primeiros Estados que incumpriron as regras que eles contribuíron de maneira decisiva a impoñer, e houbo que flexibilizar e adaptar ás súas necesidades o Pacto de Estabilidade e Crecemento. Unha lectura estrita da letra do Pacto, sen interpretacións acomodaticias, levaría á sorprendente conclusión de que estes dous Estados, empeñados en presentarse como os adaís e gardiáns das esencias da ortodoxia comunitaria, faltaron ao Pacto catorce veces cada un entre os anos 2000 e 2010.

A crise financeira e a súa dexeneración en crise da débeda soberana, como consecuencia das axudas públicas aplicadas á salvación do sistema financeiro, converteuse no episodio máis perigoso para a supervivencia do euro e nunha grave crise da Unión. A saída fóra da UME de calquera país sería o peor síntoma dos riscos que ameazan o futuro da Unión. Por iso é tan importante facilitar –e non entorpecer– a superación dunha situación de inestabilidade financeira, económica e política, que se está prolongando no tempo máis do desexable e do inicialmente previsto.

3. A DIALÉCTICA ENTRE INTEGRACIÓN E COHESIÓN: ETAPAS

O desenvolvemento histórico do primitivo mercado común estivo condicionado en todo momento polo contexto internacional, tanto desde o punto de vista político como desde o económico. Na súa evolución hai tres fitos fundamentais desde o punto de vista económico: la implantación da unión aduaneira no ano 1968, prevista no Tratado de Roma; la formación do mercado único interior, un proceso que no ano 1993 recibiu un notable impulso, pero que aínda arrastra flocos pendentes de rematar, proposta na Acta Única Europea –que se asinou os días 17 e 28 de febreiro de 1986, e que entrou en vigor o 1 de xullo de 1987–; e a Unión Monetaria Europea (UME), en vigor desde o 1 de xaneiro de 1999 xa que non foi posible no ano 1997, que era a previsión orixinal do Tratado da Unión Europea (TUE) –asinado o 7 de febreiro de 1992, e que entrou en vigor o 1 de novembro de 1993–.

As dúas primeiras referencias –a unión aduaneira e o mercado interior– xa pasaron a formar parte da historia afianzada da Unión, e significaron un salto cara adiante na súa consolidación política e económica. Algo parecido sucederá coa UME ao cabo do tempo se, como parece, culmina con éxito. É posible que non falte quen pense que podería citarse tamén a creación do Sistema Monetario Europeo (SME, 1979) como unha das operacións relevantes de coordinación das políticas económicas –a cambiaría, neste caso–. Isto é certo, pero non é equiparable coa unión aduaneira ou co mercado interior, tanto polo rango normativo da súa regulación como polo carácter voluntario e non estritamente vinculante dos seus condicionamentos.

Esta simple mención e breve recordatorio do que foi a evolución da integración económica da UE e dos momentos máis senlleiros e sobresaíntes da historia da construción do espazo económico comunitario vén ben para comprender mellor o momento no que se atopa actualmente a Unión.

A grandes trazos, poden diferenciarse catro grandes etapas na historia da UE, tomando como criterios orientadores os avances na integración económica e as medidas para reforzar a cohesión económica, social e territorial. A elección destes criterios fundaméntase en que desde os comezos do mercado común ata agora ambos os dous foron pezas importantes na evolución da armazón europea, así como pola relación que hai entre os conceptos de integración e de cohesión.

As teorías e os profesionais máis solventes sosteñen que os beneficios da integración non se reparten de forma homoxénea entre os sectores produtivos, os Estados, as rexións e os grupos sociais participantes no proceso. Veu aceptándose que o mercado é eficiente como mecanismo de asignación de recursos. Os vaivéns a que –con variable intensidade e distintas consecuencias– se viron sometidas as economías de moitos países, como consecuencia das desregulacións de determinados mercados en pleno avance da mundialización das relacións económicas, permiten dúbidas das virtudes desta institución para asignar por si soa de maneira eficiente os recursos. Recoñécese tamén que mostrou sobradamente as súas limitacións e defectos como instrumento de distribución.

Para corrixir as tendencias concentradoras que soen acompañar aos procesos de integración, necesítase o contrapeso dunha política activa de reequilibrio, que na terminoloxía comunitaria europea veu a chamarse política de cohesión económica, social e territorial. A combinación de integración e de cohesión –presenza equilibrada ou predominio dunha das dúas– pon de manifesto o modelo de Unión a que se aspira en cada circunstancia.

3.1. PRIMEIRA ETAPA: DO TRATADO DE ROMA (1958) Á ACTA ÚNICA EUROPEA (1987)

Aténdose a estas guías, a primeira das catro fases da historia da UE que se vai contemplar discorre desde o Tratado de Roma ata a AUE. Utilizando o símil da construción de edificios, podería dicirse que nesta etapa se sentaron os cimentos e comezou o arranque da casa comunitaria. Se se atende ao criterio da integración económica, o punto culminante do período vén marcado pola implantación no ano 1968 da unión aduaneira (UA), co establecemento da tarifa exterior común. Desde aquela ocorreron tantas cousas en Europa e no mundo que case se perdeu a perspectiva para valorar en toda a súa extensión o que significou aquel paso integrador, despois dunha década de aproximación arancelaria dos seis países fundadores.

Outro momento importante desta fase márcao a decisión do Consello Europeo de París do ano 1979 de adoptar o Sistema Monetario Europeo (SME). Pero a pertenza voluntaria a el –xa daquela a libra quedou fóra do mecanismo–, fronte á obrigatoriedade da tarifa exterior común, permite valorar máis positivamente o significado integrador da UA, por máis que o SME poida sinalarse como precedente afastado da actual UME.

Desde o punto de vista da cohesión, poucos foron os pasos que se deron nesta etapa tipicamente funcionalista. A política agrícola común (PAC) –a máis común e a primeira de todas as políticas da UE– é, en certo modo, o acompañamento compensador da integración nesta primeira época. Pode considerarse como tal na medida en que apoia un sector económico –a agricultura–, un grupo social –os agricultores– e uns territorios –o medio rural– débiles, aínda que a distribución das axudas dentro do sector estivo desde sempre no punto de mira dos críticos.

As valoracións da PAC están frecuentemente tinguidas de connotacións ideolóxicas, máis facilmente perceptibles se proceden dos sindicatos agrarios. Pero as diferenzas na avaliación do impacto da PAC tamén se atopan en análises científicas, e sen necesidade de saír de España. Para algúns (Arango, 1995), desde a integración de España na PAC e ata a reforma desta política, obsérvase que hai unha tendencia á redución das disparidades na distribución rexional dos fondos comunitarios destinados ao sector agrario. Pero esta pauta parece terse roto como consecuencia da reforma do ano 1992, de modo que, de confirmarse esta dinámica, a aplicación da PAC no noso país non só tería efectos negativos sobre a evolución das rendas dos pequenos agricultores, senón que ademais se podería constituír nun factor adicional de agravamento dos de-

sequilibrios territoriais españois. Para outros (Castillo, 1998), veu producíndose un achegamento das rendas rexionais agrarias, aproximación na que adquire un papel relevante a influencia da PAC, aínda que con matices no caso das rexións gandeiras. O que ninguén negou ata agora é que un 80% das axudas da PAC se concentra nun 20% dos agricultores a nivel comunitario, concentración que se fai máis rechamante –mesmo escandalosa– nalgúns países, rexións e produtos.

Parece, pois, que está xustificado falar da ambigüidade e da ambivalencia da PAC, da que non sen razón puido dicirse que en boa medida neutraliza os efectos cohesivos dos fondos estruturais (Lázaro e Cordero, 1995). Ambigüidade, porque desde o punto de vista da distribución social da renda concentra moitas axudas en poucas e moi rendíbles explotacións, aínda que desde o punto de vista do reparto territorial tamén hai que recoñecer que é un mecanismo de transferencia de recursos desde as zonas urbano-industriais cara ás áreas rurais. Ambivalencia, porque é unha política que merece ser tida en conta tanto para os efectos da función integradora como desde a óptica da cohesión.

Dito o anterior sobre a PAC, non pode deixar de engadirse que a medida máis directamente relacionada coa cohesión que se adoptou nesta etapa foi a creación no ano 1975 do FEDER, cuxo fin era –e é– axudar ás rexións con problemas estruturais de diversa índole como, entre outros, o atraso económico, o declive industrial ou a deterioración urbana. A súa escasa dotación económica inicial e a súa orientación descoordinada das actuacións dos demais fondos estruturais non podía facer prever que chegaría a ter a importancia que máis tarde alcanzou, pois daquela non era o que é hoxe.

Pode dicirse, en definitiva, que desde o Tratado de Roma ata a AUE brilla con luz propia a implantación da unión aduaneira. Pouco máis se fixo en pro da integración, agás a adopción do SME e a posta en marcha da PAC. As únicas medidas compensadoras son as que indirectamente puideron derivarse, precisamente, desa política común, que absorbía a inmensa maioría do orzamento comunitario e, máis directamente, da política rexional do FEDER, cuxa capacidade financeira era limitada.

3.2. SEGUNDA ETAPA: DA ACTA ÚNICA EUROPEA (1987) AO TRATADO DE ÁMSTERDAM (1999)

A segunda etapa da historia integradora ábrese coa AUE e córrase co Tratado de Ámsterdam e coa Axenda 2000. Con razón chamóuselle a este período o da gran galopada europea, con acontecementos históricos tanto desde o lado da integración como desde a vertente da cohesión.

Sen entrar noutros aspectos da que foi a primeira reforma do Tratado de Roma, a AUE deu paso a dúas transformacións de longo alcance na historia da UE. Por un lado, dispónse a formación do mercado único interior (MUI), con liberdade de circulación de factores produtivos e de bens e servizos; e, por outro lado, e á vez, decídese aplicar medidas directamente encamiñadas a reforzar a cohesión económica e social,

ordenando unha reforma radical dos fondos estruturales para financiar a nova orientación.

A reforma da política estrutural estivo acompañada e seguida de abondosos e ás veces densos traballos, pois é propio dos especialistas en calquera materia intentar gañarse a vida facendo currículo a base de escribir sobre o que cadaquén sabe ou cre saber. Pero o verdadeiramente esencial da operación e polo que pasará á historia da Unión, á parte de por outras moitas características que se lle atribúen, é por aquilo que atangue a algo tan materialista como pragmático, á vez que facilmente cuantificable, como é a concreción financeira das propostas. Trátase do aumento do volume dos recursos asignados en termos reais aos fondos estruturales e do incremento do seu peso relativo no orzamento comunitario, por un lado, e da concentración das súas actuacións nas rexións menos desenvolvidas, por outro. Todo o demais –programación, cooperación, adicionalidade, descentralización, avaliación, seguimento– é literatura.

Cómpre chamar a atención sobre o feito de que por primeira vez, e de forma case explícita, se recoñece na AUE o risco de que as vantaxes globais da integración dos mercados se distribúan de forma desequilibrada a favor das rexións e dos Estados máis desenvolvidos e dinámicos, e en prexuízo dos atrasados, agrandando a brecha interna entre rexións ricas e pobres. Fronte á perspectiva de disgregación, óptase decididamente pola cohesión.

Co Tratado da Unión Europea (TUE) non se fai outra cosa que manter o rumbo marcado pola AUE, ben é certo que sen acelerar a velocidade. Como lóxica culminación do MUI, prepárase a UME, que entra en vigor o 1 de xaneiro de 1999. Falouse tanto da importancia política e económica do euro que non parece necesario insistir aquí (Lázaro, 1998). Non se chamou tanto a atención, porén, sobre a contradición que supón dar o salto á moeda única, cunha política monetaria centralizada, pasando por alto a culminación e o cerre da unión económica, sen harmonización da política tributaria e fiscal e da política social, e sen unha política común de emprego, grandes lagoas deixadas no camiño que ou se cobren ou, máis cedo que tarde, darán lugar a tales disfuncións que farán saltar chispas nas engrenaxes da UME. Algo lle falta ao edificio desde o punto de vista económico, sen entrar agora en cuestións máis directamente políticas. O proxecto de Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria (Pacto Fiscal), asinado o 2 de marzo de 2012, non resolve as mencionadas carencias, como logo se dirá.

A política de cohesión económica e social proseguíu co Tratado de Maastricht, engadindo aos fondos estruturais o Fondo de Cohesión. Creouse para axudar aos catro países menos desenvolvidos da Unión a cumprir os criterios da converxencia nominal, para poder incorporarse á UME sen torcer a súa tendencia á converxencia real. A base territorial das actuacións deste fondo é nacional, a diferenza do FEDER que, como o seu propio nome indica, opera no nivel rexional. Trátase nin máis nin menos que do contrapunto compensador do novo paso integrador (UME). Os primeiros beneficiarios do Fondo de Cohesión foron catro: Grecia, Portugal, España e Irlanda. No período de programación 2007-2013 puideron acollerse ás súas axudas quince países, incluída

España. No período 2014-2020 é previsible que os países beneficiarios –por ter un PNB por habitante inferior a un 90% da media da UE-27 no trienio que se tome como referencia– queden en doce.

Esta década pasará á historia, seguramente, máis polos logros da integración no mercado único e no euro que polos avances na converxencia real. Pero a galopada tamén foi evidente, aínda que se xulgue insuficiente, no tocante ás políticas de cohesión. Abonde con lembrar que as accións estruturais representaban no ano 1988 un 15,1% do orzamento comunitario, mentres que no ano 1999 alcanzaron un 37,7%.

3.3. TERCEIRA ETAPA: DO TRATADO DE ÁMSTERDAM (1999) Á GRANDE AMPLIACIÓN (2004-2007)

O terceiro período comeza co TA e termina coa grande ampliación da Unión mediante a incorporación de dez novos Estados no ano 2004, seguida da entrada de Bulgaria e de Romanía no ano 2007. Ten a súa plasmación financeira nos acordos sobre a Axenda 2000. A súa aprobación foi o primeiro síntoma de que a Unión quere facer un alto no camiño dos avances políticos, salvado o agrandamento, que non afondamento, do mercado. Ao edificio, aínda pendente de rematar, empezan a aparecerlle gretas e goteiras, como se non puidera soportar o peso da construción de novas plantas superpostas.

Axenda 2000 é un nome que lle acae ben ao documento cuxo título exacto é *Por unha Unión máis forte e máis ampla*. O dicionario define o termo “axenda” como “*libro ou caderno no que se apuntan, para non esqueceras, aquelas cousas que se han de facer*”, e tamén como “*a relación dos temas que han de tratarse nunha xunta ou das actividades sucesivas que han de executarse*”. Calquera destas acepcións pode darse por boa para referirse a un texto que trata de establecer o programa de actuación da Unión Europea para os primeiros sete anos do século XXI.

O malo é que “axenda” tamén significa na liturxia católica, particularmente entre os cartuxos, “misa de defuntos”. Non é para pensar que a cerimonia do Consello Europeo de Berlín dos días 24, 25 e da madrugada do 26 de marzo de 1999 fora o funeral da Unión, pero sobran razóns para afirmar que alí se lle deu un parón á marcha do proceso europeo. Desaparecido o muro de Berlín, disolta a URSS, afirmado o capitalismo global, globalizante e globalizador, é como se a UE, sen o veciño inimigo comunista, non sentira necesidade de seguir avanzando. A locomotora alemá enfila o seu rumbo cara aos mercados do centro e do leste de Europa, case pola súa conta, deixando atrás a Francia, aínda que gardando as aparencias.

Como relatou con detalle Fernández Navarrete (2010), desde o final da Segunda Guerra Mundial, EE.UU. sempre estivo vixiante e atento aos acontecementos do vello continente, impulsando uns e freando outros –Plan Marshall, OECE, CED, UEO, CECA–. Sen o visto e praxe discreto –pero directo– apoio norteamericano non tería existido mercado común nin Unión Europea. Máis alá das explicacións oficiais, tratábase de conformar no centro de Europa un muro de contención fronte ao risco de ex-

pansión do comunismo. Desaparecida a URSS (1993), o interese xeoestratéxico de EE.UU. por Europa cambiou de orientación. Agora interésalle sobre todo pola súa achega á OTAN, onde ninguén lle discute a primacía, como territorio onde ter bases militares e escudos antimísiles de dubidosa utilidade e necesidade. En definitiva, como contribución ao aparato de defensa dirixido por EE.UU.

Na esfera europea non se prevén novos pasos en materia de integración. Pola contra, empezaron a soprar ventos renacionalizadores. As políticas de emprego seguirán sendo de responsabilidade nacional, cunha simple coordinación a nivel comunitario, pero sen dirección única. A harmonización tributaria e fiscal non termina de superar escollos. Falta unha estratexia operativa única no sector da enerxía, no que Schröder –o chanceler do Consello Europeo de Berlín da Axenda 2000– se puxo a traballar, da man de Gazprom, cando se retirou da política activa. Algo haberá que facer, sen dúbida, en ambos os dous campos, con ou sen tratados, porque do contrario o euro terá problemas ou, mellor dito, teranos algúns países da zona euro.

Peores son, se cabe, as perspectivas para a cohesión económica e social. Parece que os Gobernos de todos os Estados aceptaron o parón e o “ata aquí chegamos”. Ata agora, sempre que se produciu un acontecemento político significativo –e cada paso integrador o é–, a política de cohesión experimentaba un avance cualitativo e cuantitativo importante (Landaburu, 1998). A partir do ano 1999, ano do inicio da UME, vai romperse esta importante tradición da Unión Europea. Máis aínda, por primeira vez, e como consecuencia da Axenda 2000, imponse regulamentariamente un teito á asignación de fondos estruturais por Estado, establecido nun 4% do PIB do país beneficiario.

Ao entrar en vigor a unión monetaria, cabería esperar a aprobación de medidas que reforzaran aínda máis a cohesión económica e social, en lugar de ter que escoitar as voces discordantes que pedían a supresión do Fondo de Cohesión para os países que, como España, pasaron ao grupo do euro. Xa non preocupa a súa continuidade, porque seguirá existindo. O verdadeiramente alarmante non é só o barullo en torno ao mantemento do Fondo de Cohesión, senón o fondo da cuestión, é dicir, o futuro da cohesión.

Desde o punto de vista económico, a teoría convencional das áreas monetarias óptimas recoñece que, ante a perda do tipo de cambio como mecanismo de axuste no caso de impactos asimétricos ou desiguais, só cabe pensar en tres vías de solución como fórmulas posibles para evitar o aumento do paro e doutras disfuncións nas áreas tocadas polos choques asimétricos: a mobilidade da man de obra –escasa na cultura europea e descartada na práctica–, a flexibilidade dos salarios –solución neoclásica– ou a creación dun fondo de axuda ás rexións afectadas –solución neokeynésiana–. En lugar de adoptar a última alternativa –a creación dun novo fondo de compensación–, os gastos de solidariedade empezan a perder peso nas novas perspectivas financeiras. Parece como se a Unión Europea se quedara exhausta e sen alento tras o esforzo feito para pór en acción a unión monetaria e agora se para a recuperar folgos, ou como se se quixera forzar a saída apuntada como solución

neoclásica. O que parece indubidable é que fan falta máis recursos para a cohesión, que é necesaria para garantir o éxito da ampliación ao centro e ao leste de Europa. Sen máis cohesión non se fai máis Europa, nin federal nin intergubernamental.

3.4. CUARTA ETAPA: DESDE A GRANDE AMPLIACIÓN, ZONA ABERTA

Despois da incorporación de dez novos Estados membros o 1 de maio de 2004, a grande ampliación culminou coa incorporación de Bulgaria e de Romanía o 1 de xaneiro de 2007. Desde o punto de vista que aquí interesa, e desde outros tamén, podemos dicir que a integración, a cohesión, o eurogrupo e a mesma Unión están en zona aberta ou, se se prefire, incerta. Nin a integración nin a cohesión experimentaron avances dignos de mención. O máis significativo foi a ampliación do mercado único en 120 millóns de consumidores. Queda dito que ampliación non é igual a integración e que máis europeos no mercado interior non é o mesmo que máis Europa.

Con frecuencia, a Comisión Europea recorre a informes de expertos para avaliar as súas propostas. Antes citouse o Informe Werner (1970) sobre o primeiro e falido intento de unión monetaria. Delors apoiou a súa iniciativa de lanzamento do mercado interior e a reforma dos fondos estruturais no Informe Padoa-Schioppa (1987). A posta en escena da grande ampliación e a cobertura da moribunda Estratexia de Lisboa –Consello Europeo de Lisboa de 23 e 24 de marzo de 2000, que definiu como obxectivo estratéxico para a seguinte década converterse na economía baseada no coñecemento máis competitiva e dinámica do mundo, capaz de crecer economicamente de maneira sostible con máis e mellores empregos e con maior cohesión social; e Consello Europeo de Gotemburgo de 15 e 16 de xuño de 2001, que engadiu a dimensión ambiental– contou co Informe Sapir (2003), encargado por Prodi.

O título do Informe Padoa-Schioppa utilizaba tres palabras que daban a clave do seu enfoque: eficacia, estabilidade e equidade. O Informe Sapir tamén ten a súa palabra máxica: crecemento. Sapir non se esquece da cohesión, pero faino para infravaloralá. Recoñece que ha ter un lugar entre as políticas da Unión, aínda que recomenda que se reduza o seu peso no orzamento comunitario. Esta foi unha das súas propostas máis polémicas, ao suxerir que se relegara a un posto secundario. Unha das hipóteses de traballo do informe é que o crecemento económico induce por si só a redistribución rexional e social da renda. En consecuencia, a política rexional, como calquera política redistributiva, é un estorbo que dificulta o bo funcionamento do mercado. Trátase dunha variante con rostro humano das teorías do liberalismo converxente.

Desde o punto de vista político, estas formulacións danlle cobertura teórica á resistencia dos países contribuíntes netos ao orzamento da UE a aumentar o gasto comunitario. Diríase que este informe volve cara atrás, aos primeiros tempos do mercado común, cando o Tratado de Roma deixaba de lado a política rexional,

confiando na capacidade do mercado para distribuír dunha maneira equitativa os beneficios do crecemento. Postos a elixir entre competitividade e crecemento, por un lado, e equidade e cohesión, por outro, decántase pola primeira opción. Outros expertos, en cambio, puxeron de manifesto con claridade que non hai conflito entre os obxectivos de competitividade e cohesión, senón que son complementarios, non só no curto prazo, senón, e sobre todo, no medio e no longo prazo (Tugores Ques, 2006).

Os Tratados de Lisboa –asinados o 13 de decembro de 2007 e que entraron en vigor o 1 de decembro de 2009– fan importantes achegas sobre a definición dos obxectivos da Unión, a mellora dos procedementos de funcionamento, o reparto de competencias e outros asuntos. Recoñécese a necesidade de coordinación no deseño e aplicación de determinadas políticas, pero non se aquilata nada novo no camiño da integración. En materia de cohesión, a única novidade é que o adxectivo “territorial” únese aos xa coñecidos de “económica” e “social”.

Sobre a situación e os movementos en materia de integración, poden traerse a colación tres asuntos: a crise do Acordo de Schengen, o proxecto que se coñece como Pacto Fiscal e o relanzamento do mercado único.

O Acordo de Schengen –asinado o 14 de xuño de 1985, perfeccionado co Convenio de Aplicación de 19 de xuño de 1990 e en vigor desde o 26 de marzo de 1995– establece unha forma de cooperación reforzada, ampliada a Estados que non pertencen á Unión, para suprimir os controis ao movemento de persoas nas fronteiras interiores dos Estados signatarios, conformando un espazo interior cunha fronteira exterior común. O Tratado de Ámsterdam incorporouno ao marco institucional e xurídico da Unión mediante un protocolo. Representa un fito importante no proceso de construción da Europa unida. Pois ben, en abril de 2011 Francia amagou con propoñer unha revisión limitativa do contido deste Tratado, introducindo cláusulas de salvagarda. Antes provocara un incidente fronteirizo con Italia, ao cerrar pola súa conta durante unhas horas o tráfico ferroviario entre os dous países. Por certo, Bruxelas avalou *a posteriori* a actuación francesa. A orixe do episodio foi a grande emigración de habitantes do norte de África provocada pola crise política dos países do sur do Mediterráneo. Os norteafricanos pasaron a Italia e logo, xa dentro do espazo Schengen, a outros Estados da Unión. Sen entrar a facer valoracións de fondo, este episodio, no que conflúen a reacción desafiante de Francia, a posterior aceptación de Bruxelas e a ameaza de pedir unha revisión do acordo, é significativa dos camiños polos que vai camiñando a Unión. Non é o único ataque ao Acordo de Schengen, pero si o máis grave, porque implica unha especie de reivindicación dun falso dereito a ir por libre, sen respectar as regras comúns.

Tampouco debería entenderse como un avance en sentido integrador o proxecto de Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria (Pacto Fiscal) –asinado o 2 de marzo de 2012–, aínda que non faltan opinións oficiais e oficiosas que mesmo tratan de convencer á opinión pública de que é un empuxón cara á unión política. A falta de que entre en vigor cando o ratifiquen cando menos doce dos asinantes, e sen esquecer que dous Estados se autoexcluiron –Reino

Unido e República Checa– e que outro máis –Irlanda– anunciou que o someterá a referendo, cuxos resultados se coñecerán en maio de 2012¹, cómpre ter en conta que se trata dun acto intergubernamental que queda fóra do marco xurídico da Unión, ao que está previsto que se incorpore nun prazo de cinco anos desde a súa entrada en vigor.

O mencionado Tratado pode terminar nunha nova manifestación de cooperación reforzada, cos países da eurozona como núcleo duro central, pero hoxe por hoxe está lonxe dese punto. Ademais, polo seu contido, é un tratado que limita o seu alcance á disciplina orzamentaria na programación do gasto público. O efecto máis que probable no curto e no medio prazo é a redución do crecemento do PIB, podendo levar a varios países á recesión, como xa se está percibindo. É certo que o crecemento económico non induce automaticamente a máis cohesión, porque a tendencia natural da dinámica do mercado leva á concentración, segundo os expertos máis solventes; pero non é menos certo que a recesión dexenera en menos cohesión e na diminución do ritmo de converxencia real a nivel nacional e rexional.

O intento de completar e relanzar o mercado interior ten unha das expresións máis claras na comunicación da Comisión titulada *Acta do Mercado Único* (Comisión Europea 2011a), publicada coa sa intención de despexar unha vez máis as dúbidas sobre a necesidade de volver pór enriba da mesa un dos contidos da integración europea que se deran por resoltos, pero que aínda ten moitos cabos soltos. Sitúase na estela da Estratexia de Lisboa, cuxas pegadas se foron escurecendo e case borrando na tortuosa senda percorrida desde o ano 2000, cunha nave bambeada case ata o afundimento por unha crise económica e financeira que está sendo máis grave do que inicialmente se pensaba, sen que se albisque a día de hoxe a luz ao final do túnel.

A dicir verdade, segundo o teor literal do documento que anunciou esta estratexia, xa non ten virtualidade, pois os seus obxectivos debían alcanzarse en dez anos, que xa transcorreron. Desde o Consello Europeo de Lisboa, que lanzou a tan celebrada iniciativa, foron quedando polo camiño marcos indicadores de que o empeño segue en pé, pero moi tocado. Ao cabo de catro anos sen resultados prácticos visibles, o Consello Europeo pediulle a un Grupo de Alto Nivel suxestións para saír do atranco. O Informe Kok (2004), que en si mesmo rebaixa as aspiracións de Lisboa, ábrese cunha crítica expresa á falta de dilixencia e de coordinación dentro da Unión: “*A principal responsabilidade –di– hai que buscala na ausencia dunha acción política decidida*”. Sinala que hai unha marxe enorme para a integración do mercado, por exemplo, no emprego e nas consideracións ambientais. En particular, reitera que se facilite a integración dos mercados financeiros.

No ano 2007, coa crise financeira mundial inminente, a Comisión Europea (2007) volve sobre o tema da integración como ferramenta para utilizar mellor o potencial de crecemento económico da Unión, e propón a recuperación da idea de “*un mercado único para o século XXI*”. Malia os logros alcanzados, “*o mercado único aínda ten un potencial que non se aproveitou e que debe adaptarse ás novas realidades*”. Retoma o proxecto de “*un mercado forte, innovador e competitivo,*

¹ O referendo tivo lugar o 31 de maio de 2012, cun 60% de votos a favor e cunha abstención do 50%.

que maximice o potencial dos servizos, beneficie directamente a consumidores e empresarios e sitúe a Europa nunha posición desde a que poida responder mellor á globalización e adaptarse a ela". Chama a atención que a estas alturas se reproche a falta de apertura dalgúns mercados, á vez que pon o dedo na chaga cando pide a integración non só de produtos primarios e manufacturados, senón tamén da economía baseada no coñecemento e orientada aos servizos.

No ano 2010, a crise actuou como un revulsivo, que obrigou a recoñecer as debilidades da economía da Unión e a enfrontarse á nova realidade. A Estratexia Europa 2020 foi o instrumento literario que levou ao papel os bos desexos en termos aparentemente decididos (Comisión Europea, 2010). "*A crise botou por terra anos de progreso económico e social e expuxo as debilidades estruturais da economía europea. Mentres tanto, o mundo móvese con rapidez*". Europa necesita unha estratexia que axude a saír fortalecidos da crise e que converta a UE nunha economía intelixente, sostible e integradora, que goce de altos niveis de emprego, de produtividade e de cohesión social.

A Estratexia Europa 2020 constitúe unha visión da economía social de mercado de Europa para o século XXI, con fundamento en: a) un crecemento intelixente, desenvolvemento dunha economía baseada no coñecemento e na innovación; b) un crecemento sostible, promovendo unha economía que faga un uso máis eficaz dos recursos, que sexa máis verde e competitiva; e c) un crecemento integrador, que fomente unha economía cun alto nivel de emprego, que teña cohesión social e territorial. A Comisión é valente e clara cando constata que hai signos de fatiga e de desencanto con respecto ao mercado único. Expresamente critica as tentacións de nacionalismo económico e a deriva cara á desintegración, e pide novos avances na integración do mercado europeo da enerxía, que podería engadir entre un 0,6% e un 0,8% ao PIB.

O Parlamento Europeo (2010) tamén adoptou unha longa e densa resolución con ideas para ofrecerlles un mercado único aos consumidores e cidadáns. Cando o fixo, xa coñecía, porque o cita no texto, o Informe Monti (2010), emitido por encargo do presidente da Comisión. A diferenza doutros estudos, nos que o titular preside e coordina un grupo de analistas e expertos, neste caso trátase dunha elaboración con selo persoal. Monti reclama o relanzamento do mercado único –tan necesario como posible– porque é un factor clave que determina o rendemento económico global da Unión Europea. Non oculta a alarma pola erosión do apoio político e social á integración do mercado na Unión Europea, unha de cuxas manifestacións, di, é a convocatoria de referendos, esquecendo talvez que nalgúns casos se chama ás urnas por esixencias constitucionais nacionais, e alerta sobre os riscos de desintegración derivados da crise económica. Seguindo á Comisión en Europa 2020, insiste en que fai falta unha nova estratexia para protexer o mercado único fronte ao risco do nacionalismo económico. É máis que probable que Monti fora o promotor e inspirador da coñecida como *Carta dos doce* –apóstolos, segundo uns; apóstatas, segundo outros– primeiros ministros, dirixida o 20 de febreiro de 2012

aos presidentes do Consello Europeo e da Comisión na que se pide un plan para o crecemento de Europa, e non só austeridade. Dígoos pola insistencia dos asinantes na esixencia de afondar no mercado único –servizos, economía dixital, enerxía, innovación–.

O Informe González (2010) ao Consello Europeo non se limita a reflexións sobre o mercado único. Entra tanto ou máis en terreos políticos, pero non esquece, porque o deslinde é case imposible, os asuntos económicos. Por exemplo, chama directamente a atención para que se poña en marcha unha política común interna e externa en materia enerxética, unha carencia subliñada noutros documentos xa citados. Tamén reclama amparo contra as tentacións de nacionalismo económico. E conclúe cunha sentenza que non está claro que os dirixentes europeos entenderan en todas as súas dimensións: *“hace falta, sobre todo, un liderazgo claro y resuelto”* (a frase está destacada en negra no texto orixinal).

Efectivamente, falta liderado e sobra prepotencia. O problema da capacidade ou da incapacidade para dirixir as nacións nunha orientación correcta non é novo en Europa. Non deixa de sorprender que despois de máis de medio século volvan estar de plena actualidade as advertencias que fixo un sueco bo coñecedor de Europa e de EE.UU.: *“en este período decisivo da historia europea”*, cando xa se asinara o Tratado da CECA e estaba en preparación o Tratado de Roma. Myrdal (1956) –que sería máis tarde premio Nobel de Economía–, como se tivera unha visión anticipada e profética do que actualmente ocorre na Unión Europea, coas discusións sobre axustes, austeridade e saldos financeiros nacionais coa Unión por razóns de clientelismo electoral, lánzalles aos políticos o reto de que, poñéndose á altura que esixen as circunstancias, collan o touro polos cornos e lles expliquen ás súas opinións públicas nacionais a verdade con honradez: *“Los dirigentes políticos tienen que aceptar siempre, hasta cierto punto, la opinión general; pero las grandes épocas –en que se realizan grandes cosas– se han señalado siempre porque los propios dirigentes reformaron las actitudes de sus pueblos y cambiaron las condiciones de una política práctica. Creo que nuestras naciones de Europa Occidental poseen reservas inexploradas hasta ahora de generosidad y de sentido común, a condición de que los problemas se presenten a los pueblos con franqueza y rectitud”*. Magnífico consello para os actuais dirixentes da UE, que non necesitaron os pais de Europa.

A modo de resumo do estado da cuestión da integración económica nesta cuarta fase, hai coincidencia por parte dos mencionados en sinalar a necesidade de profundar no mercado común; de evitar o risco de desintegración, como consecuencia da crise e polo rexeitamento político e social provocado por algunhas medidas; de recuperar o atraso en sectores como os servizos, as redes de enerxía –que carecen dunha política común–, o emprego, o medio ambiente ou a harmonización da fiscalidade; ou de pórllles coto aos intentos de regreso ao nacionalismo económico, por citar só algunhas repeticións. Agora ben, ter que volver unha e outra vez sobre os mesmos temas que seguen pendentes é síntoma de atonía, cando non de falta de vontade política. Se algo falta, é acción. Na Acta do Mercado Único [COM (2011a)

206], a Comisión comprométese a presentar propostas co obxecto de alcanzar un acordo final do Parlamento Europeo e do Consello antes de finais do ano 2012. O tempo corre, o tempo dirá.

Se pola vertente da integración non se albiscan razóns para o optimismo nos últimos anos, polo lado da cohesión constátanse síntomas de retroceso. A información máis relevante neste caso atópase na comunicación da Comisión co Marco Financeiro Plurianual para o período 2014-2020 (MFP 2014-2020) (Comisión Europea, 2011c) e nas propostas de regulamentos dos fondos estruturais para o período 2014-2020 (Comisión Europea, 2011b, 2012). Non hai nada máis elocuente que os datos. Os créditos de compromiso suman en total 1.025.000 miles de millóns de euros, cantidade que representa un 1% da RNB do período de toda a Unión. A experiencia demostra que, á hora de dar a súa aprobación, o Consello Europeo aplica unha rebaixa nada desprezable, que logo é parcialmente corrixida polo Parlamento Europeo. Esta porcentaxe é moi inferior á que suxería hai trinta e cinco anos para unha Comunidade de nove Estados membros o Grupo de Estudo sobre o papel das finanzas públicas na integración europea (MacDougall, 1977): entre un 5% e un 7%, aínda que en plan máis realista o deixaba nun 2,5%. Agora, a máis necesidades, menos recursos.

Lonxe dos ditirambos a que nos ten tan acostumbrados Durão Barroso cando fai presentacións oficiais de actos relevantes da Comisión –e a do MFP éo– (*“as nosas propostas son ambiciosas”*), o comisario de Orzamentos e Programación Financeira da Unión Europea foi moderado e realista na súa comparecencia ante a Comisión Mixta do Congreso e do Senado para a Unión Europea de 23 de febreiro de 2012, ao recoñecer que *“isto é menos do que hai agora e, desde logo, moito menos do que había nos anos noventa. Isto é o que temos agora e estamos planificando de cara ao futuro cun un por cento e máis responsabilidades”*. Resulta patético oír dicir a un comisario europeo que *“o paradoxo desta nova perspectiva financeira non é que esteamos en tempo de austeridade ou en tempo de prosperidade ou de optimismo, senón que estamos nunha Europa moi escéptica”*. Partindo dos datos orzamentarios do ano 2013, o novo MFP elaborouse conxelando en termos nominais o 70% do orzamento e actualizando coa inflación prevista o 30% restante. As partidas conxeladas nos valores nominais actuais, que polo tanto se reducen en termos reais, son a PAC e a política de cohesión.

Os recursos para a política de cohesión fíxanse en 336.020 millóns de euros, que representan un 32,78% do total, fronte a un 35,99% do ano 2013. Cando se preparaba o MFP 2007-2013, a Comisión non cesaba de repetir que o mínimo da credibilidade da política de cohesión estaba en dedicarlle a esta liña un 0,45% do PIB da Unión. Daquela aceptouse menos do imprescindible e non se para de baixar. Ademais, a cantidade reservada á política de cohesión verase reducida, ao recorrer a un vello subterfuxio da historia orzamentaria comunitaria. En efecto, con frecuencia recórrese aos fondos destinados a fortalecer a cohesión para apoiar políticas con insuficiente ou nula dotación orzamentaria. Nesta ocasión, dos 68.710 millóns de euros do Fondo de Cohesión, 10.000 millóns (un 14,55%) destinaranse a reforzar a liña orzamentaria do

mecanismo *Conectar Europa*, e 2.500 millóns de euros dos fondos estruturales apartaranse para apoiar a “axuda alimentaria para as persoas necesitadas”. Dirase que son recursos destinados a fortalecer a cohesión por outras vías. Postos nesa tesitura, o mesmo pode predicarse de todo o orzamento, pois, segundo os tratados, todas as políticas comunitarias están obrigadas a ter en conta o obxectivo da cohesión. Se hai unha política específica por algo será, e debe respectarse como tal.

Outra imposición limitativa é a cantidade máxima de recursos para a cohesión que se pode asignar a un Estado. É unha artimaña que empezou coa Axenda 2000, cando estaba en portas a ampliación da Unión, coa integración de novos membros moito menos desenvolvidos, e máis necesitados de axuda financeira, que os quince compoñentes que aprobaron o MFP 2000-2006. Daquela fixouse nun 4% do PIB o máximo de recursos que un Estado podería recibir en concepto de axudas para fortalecer a cohesión. Era un anuncio do que estaba por vir, coa mirada posta na grande ampliación. Ningún dos quince Estados que aprobaron a medida na Axenda 2000 aspiraba a tocar ese listón. España non logrou superar o 1,5%. Grecia, Irlanda e Portugal recibiron máis apoio relativo por esta vía que España, pero sen aproximarse ao 4%.

Para o período 2007-2013 o teito púxose nun 3,78% do PIB para os países cunha RNB por habitante inferior a un 40% da media da UE-25. A nova volta de rosca sitúao nun 2,25% do PIB. Non deixa de ser rechamante a argumentación que se dá. Alégase que se sabe por experiencia que moitos Estados membros –refírese aos menos desenvolvidos– teñen dificultades para absorber grandes volumes de fondos da UE. Ademais, a situación fiscal nalgún deles dificulta a achega do cofinanciamento nacional. Sendo en boa medida certas esas argumentacións, podía terse decidido mellorar a taxa de cofinanciamento comunitario como solución para resolver o problema; en cambio, o que se fai é reducir os fondos que se poñen a disposición deses Estados que son, precisamente, os que en xeral máis os necesitan.

España non caerá baixo esa limitación porque, de maneira natural, por evolución da converxencia real de España coa media da Unión, se reducirán moito os recursos que recibía pola vía da política de cohesión, dado o seu nivel de PIB por habitante e o das súas rexións. Segundo os datos publicados polo Eurostat (2012) o 13 de marzo de 2012, non terá dereito ningún ao Fondo de Cohesión, do que ten unha asignación de 3.543 millóns de euros para o período 2007-2013, a título especial. O Fondo de Cohesión seguirá reservándose para os Estados cunha RNB por habitante inferior a un 90% da media da UE-27, e a de España superaba no ano 2009 o índice 103%, segundo a referencia citada.

Para o período 2014-2020, Estremadura será a única rexión española clasificada como menos desenvolvida, dado que o seu índice de PIB por habitante (72%) aínda está por baixo do 75% da media da UE-27. Andalucía, Galicia e Castela-A Mancha saíran desa categoría, o que é para felicitarse, e non para lamentalo, por ter chegado a unha situación na que se supón que xa non necesitan tanto soporte, o cal non quere dicir que non necesiten ningún. A proposta regulamentaria da Comisión é que ás rexións en transición, cun nivel de PIB por habitante entre un 75% e un 90% da media

da UE-27, se lles garanta unha asignación equivalente a dous terzos do recibido no período 2007-2013.

A modo de resumo, a valoración persoal é que a perspectiva do futuro da política de cohesión europea non é prometedora. Coa Axenda 2000 iniciouse unha inflexión á baixa que non parece que vaia cambiar de tendencia. Nunca como na actualidade foron tan manifestas as disparidades de nivel de vida entre os Estados membros e as rexións da Unión. O percorrido do índice do PIB por habitante, igualando ao 100% a media da UE-27, oscila entre o 266% –Luxemburgo, caso especial, seguido de Países Baixos, cun 132%– e o 44% –Bulgaria–. Dezasete rexións da Unión teñen un índice superior ao 150% –Londres interior ten o nivel máis elevado, cun 332%– e trinta e nove están por riba do 125%. No extremo inferior, vinte e dúas rexións teñen un índice inferior ao 50%, e sesenta e cinco non chegan ao 75%, que é onde a Unión coloca o listón do subdesenvolvemento rexional. Desde a reforma dos fondos estruturais nunca como agora, que é cando máis se necesita, foi tan débil o apoio financeiro e económico real para fortalecer a cohesión. Só na literatura oficial está en alza.

4. BALANCE DA APLICACIÓN DOS FONDOS ESTRUTURAIS EN ESPAÑA

España foi o Estado que recibiu un maior volume de FF.EE. –baixo esta denominación inclúo tamén o Fondo de Cohesión– desde a reforma que empezou a aplicarse no ano 1989 e que se estendeu ata o ano 2006, pero hoxe ese posto correspóndelle a Polonia. España pasou ao segundo lugar, a notable distancia de Polonia, que case duplica a asignación española. Tanto os partidarios convencidos da importancia e da utilidade da política de cohesión económica, social e territorial europea como os seus críticos e detractores –que moitas veces coinciden, respectivamente, con analistas e con políticos de Estados receptores e de contribuíntes netos ao orzamento da Unión– observaron con atención a España, e agora con máis interese a Polonia, para atopar argumentos nos que apoiar as súas posicións en relación co que moitos consideramos que é un pilar fundamental da construción da Unión. Por esa razón, pode dicirse que en certo modo o futuro dunha das políticas básicas da Unión depende en boa medida dos resultados que se obteñan en Polonia cos FF.EE., como antes sucedeu con España.

Dixen máis arriba que España foi o Estado que recibiu o maior volume de FF.EE. e que desde o actual período de programación (2007-2013) pasou ao segundo posto, cedéndolle o primeiro a Polonia. Paga a pena facer algúns comentarios sobre a cuestión da distribución dos FF.EE. por Estados. En primeiro lugar, cando España era o máximo receptor, resultaba pouco frecuente atopar referencias ao Estado que estaba no segundo posto. O certo é que era Alemaña quen ocupaba ese lugar, con todo merecemento, debido ao baixo nivel de desenvolvemento dos cinco novos länder. Pero a maior parte dos analistas e observadores pasaban por alto esa particularidade. Actualmente Alemaña está no quinto posto.

En segundo lugar, subliño que me referín ao volume da axuda, pero poñendo en relación a cantidade total con algunha magnitude macroeconómica significativa, como o PIB, España pasa á cuarta posición, detrás de Portugal, Grecia e Irlanda. As axudas nunca representaron en España máis dun 1,5% do seu PIB en ningún dos períodos de programación. Os outros tres países citados beneficiáronse de máis axudas en termos de intensidade relativa. Aténdose a este criterio, Polonia baixa ao sétimo posto na lista dos vinte e sete Estados membros.

Malia a actual conxuntura político-económica que atravesa España, a valoración dominante xeneralizada sobre a aplicación e utilización que fixo este país dos Fondos Estruturais é claramente positiva. Tomando como punto de partida o ano da incorporación á Unión, entre os anos 1986 e 2006 –ano final do precedente período de programación, que tamén cerra un ciclo económico antes da gran crise actual– o PIB por habitante de España en relación coa UE-15 pasou do índice 70 ao 91.

A converxencia debeuse fundamentalmente ao crecemento das rexións máis dinámicas, dando lugar ao fenómeno que nalgunha ocasión denominei *converxencia diverxente* (Lázaro, 2008). É dicir, asistíuse a un proceso de converxencia nacional, que non foi acompañado dunha redución das diferenzas rexionais internas. Nese lapso de tempo, a taxa de paro reduciuse, pasando dun 21,0% a un 8,5%, sendo máis rápida a diminución nas rexións que partiron dunha taxa de desemprego máis alta, e dando lugar neste caso a unha *converxencia converxente*. A finais do ano 2011, en España volveu subir ata o 23%. (Aínda que sexa entre parénteses, vou dicir algo parecido a unha herexía: cústame moito crer que a taxa de desemprego en España sexa a que publican as fontes oficiais, e fáiseme máis difícil admitir que haxa rexións –como é o caso de Andalucía e de Canarias– nas que o paro se sitúa por riba dun 30%. Se estas estatísticas foran certas, España estaría ardendo polos catro costados, e un día si e outro tamén seríamos testemuñas de asaltos a supermercados e a tendas de alimentación. O apoio da rede familiar non é suficiente para explicar a tranquilidade social relativa que acompaña aos datos, e menos aínda no caso dos emigrantes, que na súa maioría non contan con apoio da contorna familiar. Nin tampouco a protección aos desempregados, que ten unha duración limitada no tempo. A verdadeira explicación pode estar na economía somerxida, que parece representar en España entre un 20% e un 25% do PIB, segundo estudos e estimacións non oficiais). O gasto en I+D pasou dun 0,61% do PIB no ano 1986 a un 1,20% no ano 2006, podendo fálarse de *converxencia insuficiente* e situándose nun 1,39% no ano 2010.

No período 1989-1993, ao inicio da reforma dos FF.EE. eran once as rexións do obxectivo nº 1, equivalente ao vixente obxectivo de converxencia, cunha poboación que suma actualmente 26,8 millóns de habitantes. Segundo quedou mencionado noutro epígrafe, é posible que no período 2014-2020 só unha rexión española –Extremadura, con 1,1 millóns de habitantes– se manteña na categoría de rexións menos desenvolvidas. Así se foi alcanzando en España, a moi bo ritmo, un dos ob-

xectivos paradoxais dos FF.EE., cuxas axudas se outorgan para perder o dereito a seguir recibíndoas por ter superado o listón do nivel de desenvolvemento requirido para manterse no grupo de rexións menos desenvolvidas.

Sen as axudas da política de cohesión europea, España non sería o que é hoxe. Pero non se debe pasar por alto que outros países que se beneficiaron de máis axudas que España en termos relativos, é dicir, en proporción ao seu PIB, non mostraron resultados comparables aos españois. Sen facer de menos a ninguén, pode admitirse que non só a importancia cuantitativa das axudas senón tamén a xestión, aplicación, uso e execución que se fixo en España dos FF.EE. ten moito que ver cos logros alcanzados.

5. ALGUNHAS CLAVES SOBRE O CASO DE ESPAÑA

Vexamos a continuación algúns dos puntos fortes da xestión da política de cohesión que se leva a cabo en España.

5.1. ASIGNACIÓN E PROGRAMAS OPERATIVOS

Para o período 2007-2013, España ten unha asignación de 35.217 millóns de euros. Unha vez coñecida esta cantidade e coa aceptación da Comisión Europea, internamente decidiuse dedicarlle un 67,0% ao FEDER (23.616 millóns de euros), un 22,9% ao FSE (8.058 millóns de euros) e un 10,1% ao Fondo de Cohesión (FdC) (3.543 millóns de euros). Cómpre ter en conta que a parte do FdC vén predeterminada por acordo do Consello Europeo, e que nos 23.616 millóns de euros do FEDER están incluídos os 2.248 millóns de euros adicionais que o Consello Europeo aprobou para accións de I+D+i, así como o plus dos 490 millóns de euros destinados a Canarias polo seu carácter de rexión ultraperiférica.

A xestión artículase mediante cincuenta e catro programas operativos, dos que trinta e un son do FEDER, vinte e dous corresponden ao FSE, e o último é o do FdC-FEDER. Tanto no caso do FEDER como no do FSE, hai un programa operativo para cada unha das dezanove rexións de programación, que inclúen Ceuta e Melilla. Sen entrar en detalles, os demais son plurirrexionais ou afectan a varias rexións, como é o caso dos sete programas operativos do obxectivo de cooperación territorial europea.

De acordo co establecido no artigo 34 do Regulamento 1083/2006 do Consello, todos os programas operativos son dun só fondo, agás o do FdC-FEDER. Sospeito que a maioría dos profesionais directamente implicados na xestión de FF.EE. recibiron con alivio e satisfacción esta norma. A teor dos avances contidos nas comunicacións da Comisión sobre o marco financeiro plurianual e as propostas de nova regulamentación dos FF.EE., parece que a Comisión quere volver á vella e periclitada práctica dos chamados programas operativos integrados, con participación de varios fondos, que se daba por abandonada. Na miña opinión, estes vaivéns non lle

engaden ningún valor á política de cohesión, e serven para desorientar os xestores máis que para ningunha outra cousa.

As taxas de cofinanciamento europeo aplicadas en España son menos xenerosas que as dos doce Estados de máis recente incorporación. A taxa xeral é dun 70%. En Canarias, polo seu carácter ultraperiférico, chégase a un 75%. Tendo en conta as dificultades que as restricións orzamentarias impoñen ás autoridades nacionais, solicitouse unha ampliación destas taxas en dez puntos. O programa operativo do FdC-FEDER ten un 80%.

5.2. PAPEL DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

As comunidades autónomas desempeñan un papel esencial na execución dos programas operativos. En xeral, a cooperación e coordinación atense a pautas de lealdade, por riba das lexítimas diferenzas debidas ás cores políticas dos gobernos que, con bo criterio, se deixan para outros foros.

No conxunto dos programas operativos do FEDER, a Administración Xeral do Estado ten a responsabilidade de executar e cofinanciar aproximadamente un 60% do gasto público nacional, mentres que o restante 40% lles corresponde ás comunidades autónomas. Nos programas operativos do FSE, exceptuando algún programa operativo plurirrexional, toda a achega financeira nacional corre por conta das comunidades autónomas.

Neste contexto, respectando as limitacións cuantitativas contidas nos eixes prioritarios e dando por suposta a coordinación coa Administración Xeral do Estado, as rexións teñen plena autonomía para seleccionar e decidir sobre as actuacións a que desexan achegar o cofinanciamento europeo de que dispoñen.

É fácil entender que a participación das rexións é unha das claves do éxito –ou do fracaso, se o houbera– da actuación dos FF.EE. en España.

5.3. UNIDADE DE CRITERIO

A xestión dos FF.EE. implica o exercicio dunha relación poliédrica entre a Comisión, a Administración Xeral do Estado e as rexións. E os poliedros teñen arestas. Regulamentariamente, Bruxelas descentralizou algunhas funcións, aínda que en realidade a Comisión non perde de vista o que sucede en cada caso. Un factor importante para a boa marcha da xestión consiste en que as actuacións obedezan a criterios homoxéneos. A diferenza do que ocorre noutros Estados, en España esa homoxeneidade lógrase mediante o exercicio de determinadas funcións por unha única autoridade: o Ministerio de Economía e Facenda –que agora se denomina de Facenda e Administracións Públicas–, que exerce a coordinación xeral dentro de España.

Polo que respecta ao FEDER e ao FdC, a autoridade de xestión e de certificación e pagamentos exerceuse por diferentes unidades funcionalmente independentes

da Dirección Xeral de Fondos Comunitarios do Ministerio de Economía e Facenda –actualmente de Facenda e Administracións Públicas–. A autoridade de auditoría execútase desde a Intervención Xeral da Administración do Estado (IXAE) na parte que lles corresponde ás actuacións da Administración Xeral do Estado. O mesmo esquema aplícase no FSE, sendo neste caso distintas áreas da Unidade Administradora do FSE do Ministerio de Traballo e Inmigración –que agora se denomina de Emprego e Seguridade Social– quen desempeña o papel paralelo ao da Dirección Xeral de Fondos Comunitarios.

Certamente, este esquema de funcionamento é unha opción discutida por algunhas rexións. Pero a posición do Ministerio de Economía e Facenda –actualmente de Facenda e Administracións Públicas– veu sendo historicamente firme neste aspecto. E a Comisión así o acepta.

5.4. EIXES DE DESENVOLVEMENTO

O reparto das axudas por eixes é a expresión cuantitativa das prioridades dun país en materia de política de cohesión. No ámbito da política rexional en xeral, e na UE en particular, unha discusión clásica vén sendo a que se refire ao papel das infraestruturas fronte a outras alternativas, como a axuda ao investimento produtivo xerador de empregos estables ou ao apoio á I+D+i.

Sempre sostiven que a dispoñibilidade dunha boa dotación de infraestruturas constitúe a base imprescindible para impulsar o desenvolvemento rexional e a cohesión territorial. Canto máis baixo sexa o nivel de desenvolvemento dun país, maior é a súa necesidade de infraestruturas e máis alto o rendemento marxinal dos investimentos que se destinan á súa mellora e modernización. A continuación cómpre engadir que as infraestruturas son condición necesaria, pero non suficiente, para o desenvolvemento nacional e rexional.

Este debate trasládase inevitablemente á distribución da asignación dispoñible dos FF.EE. por eixes de desenvolvemento. A Comisión tende a limitar e a rebaixar a previsión de axudas destinadas aos eixes de infraestruturas en favor doutras alternativas –I+D+i, investimento directamente produtivo ou medio ambiente–. Pola contra, os Estados e as rexións, sobre todo cando o seu nivel de desenvolvemento é baixo, prefiren reforzar a dedicación ás infraestruturas. Ademais, estes proxectos, se se salvan determinados problemas, como a dispoñibilidade de solo ou os ditames de impacto ambiental, teñen a vantaxe engadida de absorber unha gran cantidade de axuda nunha soa actuación, co que se adianta a execución dos programas operativos.

España é un bo exemplo do cambio operado na elección de prioridades desde a reforma dos Fondos Estruturais ata a data. No marco comunitario de apoio da etapa 1989-1993, un 52% das dispoñibilidades do obxectivo nº 1 reserváronse para infraestruturas de comunicacións, incluído un 5% para as telecomunicacións. Se se suma un 12,5% dedicado a infraestruturas da auga e da enerxía, separadas das ante-

riores por razóns puramente cosméticas, compréndese facilmente cal foi a posición española na negociación dese marco comunitario. En cambio, para a I+D+i reservouse un modestísimo 2%.

O cambio en relación coa situación actual é máis que significativo. No período 2007-2013, no conxunto das rexións do obxectivo de converxencia e asimiladas (*phasing out e phasing in*) o FEDER limitou a un 29% a asignación ao eixe de transporte e enerxía; pola contra, os eixes de I+D+i suman un 37%. A modificación das prioridades é moito máis evidente nas rexións do obxectivo de competitividade e de emprego rexional, pois case dúas terceiras partes das dispoñibilidades dedícanse a I+D+i, mentres que as redes de transporte e telecomunicacións non chegan a un 10%.

Esta alteración de porcentaxes reflicte mellor que canta literatura se queira escribir as novas prioridades en que se decidiu asentar a política de cohesión española. Por se fora pouco, é todo un desafío para a xestión dos FF.EE., pois a existencia de proxectos e a execución das actuacións en materia de I+D+i é sensiblemente máis complexa que no ámbito das infraestruturas. Ademais, a posibilidade de dispoñer de proxectos neste eido é máis limitada nas rexións menos desenvolvidas que nas avanzadas.

5.5. A OUTRA CARA DA MOEDA

Non podo deixar de sinalar algunhas das dificultades con que se enfronta a xestión da política de cohesión en case todos os Estados, particularmente nos que reciben máis FF.EE. Unhas son de carácter tan permanente que case chegaron a converterse nunha adherencia inseparable da execución desta política, coma un pesadelo. Outras son específicas deste período de programación 2007-2013, polo que poden catalogarse como problemas conxunturais. As cuestións ás que se fará referencia a continuación non só afectan aos beneficiarios das axudas senón que, ás veces, tamén dificultan o bo facer dos funcionarios da Comisión.

O actual período de programación está tropeizando con atrancos engadidos específicos desta etapa. Sexa acertado ou non, e a medida que pasa o tempo, é máis dúbido que se elixira o camiño correcto sen atender a flexibilizacións en cuestións tales como a intensidade do axuste e os prazos para alcanzalo. Así e todo, o feito é que a redución do déficit público se converteu no obxectivo prioritario absoluto da UE. Persoalmente, non me cabe dúbida de que a actual obsesión pola austeridade que Alemaña lle impuxo ao resto dos socios europeos, máis aínda nos casos de recesión económica ou a punto de caer nela, é un erro. É evidente que implica a adopción de restricións e recortes orzamentarios. As esixencias da disciplina financeira terminarán dificultando, máis pronto que tarde, a achega do financiamento público nacional que ha de acompañar ao cofinanciamento europeo. Quedan uns cantos anos —ata o 2015— para rematar a execución dos programas operativos, pero conviría ir pensando en adoptar medidas apropiadas para resolver problemas de di-

fácil solución antes de que se presenten. Unha vía sinxela é a revisión á alza das taxas de cofinanciamento dos FF.EE.

En moitos casos, a execución dos programas operativos non alcanzou o ritmo adecuado, debido a varias causas propias e específicas desta etapa. É certo que o gasto pagado desde o 1 de xaneiro de 2007 é elixible para os efectos de beneficiarse das axudas dos FF.EE, pero non é menos certo que moitos programas operativos non se aprobaron ata moi avanzado o ano 2007, mesmo case ao final deste ano, o cal é un factor de incerteza. Por outro lado, para facilitar a realización dos programas operativos do período 2000-2006 prorrogouse ata o 30 de xuño de 2008 a elixibilidade das actuacións admitidas con cargo aos programas desta etapa. Todo isto se traduciu en que se lle deu prioridade ao cerre dos programas operativos do período pasado, tardando máis do debido en atribuírlles proxectos aos programas actualmente en vigor para alcanzar un ritmo de execución aceptable dos programas operativos do período 2007-2013.

Un dos inconvenientes máis relevantes que teñen que superar os administradores e os xestores das axudas estruturais é a crecente complexidade e burocratización que se foi apoderando do funcionamento da política de cohesión. Cando se está a preparar unha nova etapa de programación, indefectiblemente xorden desde Bruxelas mensaxes e promesas de simplificación que, invariablemente, á hora da verdade, quedan en boas palabras. Podería citar como exemplos a elixibilidade do gasto en xeral e en particular no caso dos grandes proxectos, sobre todo cando teñen lugar cambios nas previsións iniciais de custos; a competencia da autoridade de xestión á hora de adoptar determinadas decisións como, por exemplo, para admitir cambios non substanciais na programación; ou o cumprimento das normativas sectoriais. Pero non é cuestión de perderse por eses camiños. O importante é pórlle remedio de verdade a unha serie de complicacións innecesarias.

Unha das manifestacións das dificultades con que se atopan os xestores consiste na sobrecarga de controis. Diferentes instancias nacionais e europeas, no exercicio lexítimo das súas competencias, levan a cabo controis sen coordinarse entre si. Pagaría a pena facer o cómputo do tempo de traballo que se acumula en atender os requirimentos dos distintos auditores, restándolle á xestión un tempo precioso. As axudas dos FF.EE. non son un cheque en branco. Non só por esixencias regulamentarias, senón por pura lóxica, os beneficiarios han de render contas da aplicación das axudas. Pero seguramente é posible exercer as auditorías de maneira efectiva e eficaz evitando a sensación de abafo.

6. CONCLUSIONES

A Unión Europea desempeñou un papel importantísimo no desenvolvemento das rexións e dos Estados menos desenvolvidos da Unión. A Unión que hoxe coñecemos é unha realidade que chegou aínda máis lonxe do que nunca puideron soñar os seus fundadores e o xeneral Marshall.

Para España terminou un ciclo desde a súa incorporación á UE, se nos atemos ao cambio na asignación de recursos recibidos e que vai recibir en diante. A pertenza á UE non pode ou non debe estar en función do saldo financeiro. Esa é unha concepción moi limitada que debería superarse.

Convén, diría máis, é necesario que a política de cohesión europea se manteña sólida e firme, desembarazándose de complicacións innecesarias e quitando argumentos a críticas que con frecuencia non carecen de fundamento.

É evidente, non o oculto, que son un firme e decidido partidario da política de cohesión. Tamén o son de todas as políticas da Unión que contribúen a profundar os seus cimentos. Salta á vista que a Unión non atravesa o mellor momento da súa historia, senón un dos peores. Precisamente por iso, fronte ás tendencias latentes e ás veces patentes que prefiren o regreso ao pasado nacionalista ou aos tratados intergobernamentais, hai que impulsar e fortalecer as políticas europeas que poden contribuír á superación das actuais dificultades. Un deses instrumentos é a política de cohesión.

Convén lembrar que o establecemento do mercado interior, que parece que é a preocupación case exclusiva dalgúns dirixentes europeos, é o resultado dun vello pacto político. Os Estados menos desenvolvidos comprometéronse na Acta Única Europea a abrir os seus mercados á competencia dos produtos procedentes dos países máis avanzados economicamente, a cambio do cal, mediante a reforma dos FF.EE., a política de cohesión axudaría ás rexións e aos Estados menos desenvolvidos a adaptarse ás consecuencias da nova situación.

Non se debe pór en cuestión a estas alturas da historia europea un dos fundamentos do seu funcionamento. Os procesos de integración teñen efectos económicos globalmente positivos, pero a súa distribución territorial é asimétrica. Para compensar o impacto concentrador da integración, é necesario aplicar políticas de apoio ás rexións, sectores e grupos sociais máis débiles. O fomento da cohesión ten dimensións políticas, éticas e sociais, pero tamén económicas, ata o punto de que sen cohesión económica, social e territorial a integración económica pode estar abocada ao fracaso. Por iso a Unión non pode deixar de fortalecer a cohesión, como un antídoto da desintegración.

Quero lembrar unhas liñas do autor de *Conversación en la catedral*. Teñen o valor de vir dun excelente escritor, que regresou á literatura pola porta grande con *La fiesta del chivo*, non sei se escarmentado ou decepcionado despois do seu paso pola política activa. É un bo coñecedor da realidade europea, español sen deixar de ser peruano. Di Vargas Llosa (2005): “*Con todas las lacras que arrastra, Europa es, en el mundo de hoy, el único gran proyecto internacionalista y democrático que se halla en marcha y que, con todas las deficiencias que se le puedan señalar, va avanzando. Lo que comenzó como un mercado común del carbón y el acero en el que participaba un puñado de países, es ahora una mancomunidad de 25 naciones que han comenzado a eliminar las barreras que las separaban y que, además de ir integrando sus mercados, van al mismo tiempo armonizando sus instituciones*

y fijándose políticas comunes bajo el signo de la cultura democrática. Este hermoso proyecto tiene adversarios, desde luego, pero hasta ahora representan una minoría incapaz de frenarlo y menos aún de acabar con él. No sólo para los europeos es importante que la Unión Europea se consolide y progrese. El mundo estará mejor equilibrado si una gran comunidad europea sirve de contrapeso a la única superpotencia que ha quedado en el escenario luego de la desintegración del imperio soviético. Contrapeso significa competencia, diálogo, incluso tensión amistosa, no hostilidad”.

Na mesma liña de optimismo desbordante, non sei se un pouco esaxerado, pronúnciase Riffkin (2004), que termina así unha das súas obras: *“El sueño europeo es un faro en un mundo convulso... Los norteamericanos solíamos decir que vale la pena morir por el sueño americano. El sueño europeo es un sueño por el que vale la pena vivir”*. Obsérvese que do soño americano fala en pasado e do europeo en presente.

Para non desentoar e rematar, pido licenza para parafrasear a Antonio Machado. Así, onde escribiu: *“Caminante, no hay camino, se hace camino al andar”*, hoxe podemos dicir, referíndonos á Unión Europea: *“Camiñante, xa hai camiño. Fíxose camiño ao andar. Camiñante, non te pares, paso a paso, non hai final”*.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, J. (1995): “Los desequilibrios de la Política Agraria Común: un análisis de las diferencias entre regiones españolas”, *Revista Española de Economía Agraria*, 171, pp. 225-258.
- CASTILLO, J.S. (1998): “La PAC y la convergencia regional en la agricultura española”, *Revista Española de Economía Agraria*, 183, pp. 11-52.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): Un mercado único para el siglo XXI. [COM (2007) 724 final, de 20/11/07]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. [COM (2010) 2020 final, de 03/03/10]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a): Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. «Juntos por un nuevo crecimiento». [COM (2011) 206 final, de 13/04/11]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2011b): Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006. [COM (2011) 615 final, de 06/10/11]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2011c): Un presupuesto para Europa 2020. [COM (2011) 500 final, de 29/06/11]. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the

- European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund. Part I y Part II. (Commission Staff Working Document, SWD (2012) 61 final, de 14/03/12). Brussels: European Commission.
- ESPAÑA. CORTES GENERALES. COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA (2012): Comparecencia del señor comisario europeo de Presupuestos y Programación Financiera (Lewandowski), para informar sobre el marco financiero plurianual 2014-2020. Por acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea. (Número de expediente del Congreso 219/000004 y número de expediente del Senado 713/000018). *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, 7, de 23/02/12. Madrid: Cortes Generales.
- EUROSTAT (2012): *PIB régionaux par habitant en 2009: sept régions-capitales aux dix premières places*. (Comuniqué de presse, STAT/12/38, de 13/03/12). Luxembourg: Eurostat.
- FERNÁNDEZ CASTAÑO, E. *et al.* (1997): *A favor y en contra de la moneda única*. Madrid: Fundación Argentaria/Estudios de Política Exterior.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2010): *Historia de la Unión Europea. España como Estado miembro*. Madrid: Delta.
- GONZÁLEZ, F. (2010): *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*. (Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030).
- KOK, W. (2004): *Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*. (Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Win Kok).
- LANDABURU, E. (1998): “España y la política de cohesión europea”, *Política Exterior*, 12 (65) (septiembre-octubre), pp. 29-34 y 37-40.
- LÁZARO, L. (1998): “España ante el reto de la moneda única”, en D. López Garrido [coord.]: *Doce visiones de una política de progreso*, pp. 177-228. Madrid: Acento.
- LÁZARO, L. (2005): “Cohesión e integración: el modelo europeo”, en C. Molina del Pozo e J.A. Faña Medín [ed.]: *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas*, pp. 187-223. Madrid: Djusa.
- LÁZARO, L. (2008): “Política regional”, en L. Gámir [dir.], J. Casares e C. Velasco [coord.]: *Política Económica de España*, cap. 18, pp. 431-465. 8ª ed. Madrid: Alianza.
- LÁZARO, L.; CORDERO, G. (1995): “La política de cohesión económica y social de la UE: evaluación desde la perspectiva española”, *Papeles de Economía Española*, 63, pp. 335-357.
- MACDOUGALL, D. (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*. Brussels: Commission of the European Communities.
- MONTI, M. (2010): *Una nueva estrategia para el mercado único. Al servicio de la economía y de la sociedad europea*. (Informe al presidente de la Comisión Europea).
- MYRDAL, G. (1956): *Solidaridad o desintegración*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): *Efficacité, stabilité et équité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté Européenne*. (Informe dun Grupo de Estudio nomeado pola Comisión das Comunidades Europeas e presidido por T. Padoa-Schioppa). (Existe traducción en Madrid: Alianza, 1987).
- PARLAMENTO EUROPEO (2010): Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2010, sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos (P7_TA (2010). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 161 E/84, de 31/05/11. Estrasburgo: Parlamento Europeo.
- RIFKIN, J. (2004), *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*. Barcelona: Paidós.
- SAPIR, A. (2003): *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Brussels: European Commission.

- TUGORES QUES, J. (2006): *Competitividad y cohesión social en un mundo global*. Barcelona: Caixa Catalunya.
- VARGAS LLOSA, M. (2005): “Una idea de Europa”, prólogo a G. Steiner: *La idea de Europa*. Madrid: Siruela.
- WERNER, P. (1970): Informe sobre los medios necesarios para alcanzar la Unión Monetaria europea. *Boletín de las Comunidades Europeas*, 19, supl. 11.