

Las regiones del objetivo de convergencia en el contexto de la Unión Europea ampliada

José Antonio Rodríguez Martín

Resumen: Para arrojar algo más de luz sobre la situación de crisis actual del proyecto de integración europea, muy condicionado por el peso de los problemas económicos internos en los Estados miembros, hay que tener en consideración, entre otros aspectos prioritarios, el éxito del objetivo de la cohesión. Desde su origen, la política regional europea pretende reducir las disparidades económicas y sociales en el territorio comunitario. Sin embargo, y pese a la incorporación de forma sucesiva de un mayor número de países, con un nivel de desarrollo menor, no se han incrementado paralelamente los recursos del presupuesto general para cubrir las necesidades que plantea un proyecto de estas dimensiones. En este trabajo se aborda la estrategia pasada y presente de la Unión Europea para avanzar en la redistribución de la renta entre las regiones comunitarias, y mejorar los niveles de las más pobres, incluidas en el Objetivo Convergencia, en el período de programación 2007-2013.

Palabras clave: cohesión económica y social; instituciones comunitarias; presupuesto común; Unión Europea.

Códigos JEL: O47; O52; R11; R58.

1. Introducción

Los avances que se han producido en la integración económica y política europea no dejan de sorprendernos. Ante un continente dividido y desintegrado en bloques, hace poco más de cincuenta años, herencia de enfrentamientos bélicos, se presenta una Europa estable, más unida que nunca en su historia y con proyectos comunes y, sobre todo, en tiempo record. Tal vez el hecho de que sean fenómenos internalizados entre todos, sus avances parece que pasan desapercibidos o mermados del relieve que en muchos casos alcanzan. Sin embargo, el camino no ha sido fácil y se deberán aunar esfuerzos nuevamente para despejar los interrogantes abiertos, en la actualidad, sobre el futuro de la Unión, especialmente en lo que respecta al fomento de la cohesión económica y social en su territorio, cada vez mayor, por las sucesivas ampliaciones.

Desde su origen, la construcción europea se inscribe en la denominada tesis del funcionalismo, que fue ya plasmada en la Declaración de 9 de mayo de 1950, hecha pública por Robert Schuman y redactada por Jean Monnet, que apostaba por una «Europa que no se haría de golpe ni en una construcción de conjunto, sino mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho entre sus países» (Monnet, 1978), que se materializaría en una Política Regional Comunitaria y una Política Social Europea (Rodríguez y Delgado, 2009). Los países fundadores de la hoy Unión Europea estaban convencidos de que sus problemas no se solucionarían

inmediatamente, ni sólo con medidas nacionales¹.

El proceso de unificación se sustentaría en un principio fundamental: la transferencia, realizada en total libertad, de poderes soberanos por naciones, que delegan parte de su soberanía a instituciones comunes que la ejercen en su nombre, con dos vertientes básicas: la profundización progresiva del proceso y la ampliación de las Comunidades a un creciente número de países, potenciando la solidaridad con los nuevos miembros, que presentan un desarrollo económico y social menor. No obstante, y a pesar del traspaso progresivo de competencias de los países a las instituciones europeas, el presupuesto comunitario ha tenido históricamente una dimensión modesta². De este modo, el conjunto de los gastos comunitarios representan el 3 por ciento, aproximadamente, del gasto público de los Estados miembros (Cuenca y Rodríguez, 2007).

En este sentido, las disparidades regionales constituían un obstáculo estructural para la estabilidad y política del proyecto de integración en Europa (Cuenca, 2007). Así, la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), a mediados de los años setenta, constituyó el primer instrumento financiero con finalidad regional, con el objeto de corregir los principales desequilibrios en las zonas menos prósperas. Posteriormente, la aprobación, en 1986, del Acta Única Europea, supuso un nuevo impulso a la estrategia comunitaria de solidaridad con

¹ Véase Tamames (1965).

² A este respecto puede verse De la Dehesa (2004).

las regiones con mayores dificultades para adaptarse al proyecto de integración (Fernández, 2007). Otro avance significativo en este camino se produjo con el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, que se firmó el 10 de febrero de 1992, que establecía como uno de sus fines principales la disminución de las disparidades geográficas tras las últimas ampliaciones, contemplando también las futuras. Además, se aprobaron los gastos del nuevo Fondo de Cohesión para ayudar financieramente en el proceso de convergencia a los países menos prósperos en esos momentos (España, Portugal, Irlanda y Grecia).

Como consecuencia, se fue introduciendo, poco a poco, la dimensión comunitaria en la política regional (Cuadrado, 2007). En este contexto, los Quince firmaron el Tratado de Niza, el 26 de febrero de 2001, que pretendía reformar las instituciones comunitarias para que funcionara de forma efectiva la Unión ampliada. Finalmente, el Tratado de Lisboa, oficialmente firmado por los Jefes de Estado el 13 de diciembre de 2007, recogió, de forma prioritaria, el objetivo del desarrollo de la cohesión económica, social y, de forma novedosa, territorial³, así como la solidaridad entre los Estados miembros.

Además, las intervenciones comunitarias, en el marco de la política regional, deben desarrollarse, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Esta norma se tradujo en que la selección y realización por parte de los Estados miembros de los proyectos de la Política Regional se deberían realizar en cooperación con las instituciones comunitarias, en línea con el Compromiso de Luxemburgo⁴. Asimismo, la cohesión económica y social estaría sujeta al principio de adicionalidad, en virtud del cual la financiación de las intervenciones en este ámbito, con recursos comunitarios, tenía que servir de complemento a las nacionales, sin que ello implicara una merma de las mismas.

En definitiva, una de las cuestiones clave para el éxito de la integración de la Unión ampliada en el siglo XXI radica, en gran medida, en que su población se identifique con una plataforma sólida de valores e intereses, y los acepte como inspiradores de las instituciones y políticas comunes, traducándose, entre otros aspectos relevantes, en un mayor grado de cohesión entre las regiones más prósperas y las más atrasadas, denominadas de «Objetivo Convergencia», en las actuales perspectivas finan-

³ Véase el Libro Verde de la Comisión Europea sobre Cohesión Territorial (2008).

⁴ Para evitar desacuerdos entre los países miembros, y no paralizar el funcionamiento de las Comunidades, en 1966 se estableció el derecho a vetar las decisiones cuando los Estados miembros consideraban que afectaban negativamente los intereses nacionales (Compromiso de Luxemburgo).



cias 2007-2013.

2. El objetivo comunitario de cohesión económica y social en el período 2007-2013

Tras el Consejo Europeo de Berlín, el 26 de marzo de 1999, la Comisión presentó el documento de la Agenda 2000, «Por una Europa más fuerte y más amplia», en el que se esbozaron las perspectivas generales de la evolución de la Unión y de sus políticas más allá del cambio de siglo. Se prestó especial atención al contenido de la política regional, teniendo en cuenta el horizonte de la Unión ampliada hacia el centro y el este de Europa, aprobándose la programación financiera (2000-2006). En este período se establecieron tres directrices básicas: el mantenimiento del esfuerzo de cohesión comentado, tanto en términos políticos como económicos; acentuar la concentración de las ayudas, con una reducción de los objetivos y las iniciativas comunitarias; y mejorar la relación coste/eficacia y los mecanismos de control⁵.

Posteriormente, el 16 de diciembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron, en Bruselas, el marco presupuestario plurianual para el período 2007-2013. En las nuevas perspectivas financieras, el Objetivo Convergencia, que pretende que los territorios más pobres de la Unión converjan hacia la media comunitaria, engloba a las regiones de la Unión que no alcanzaron el 75 por ciento del PIB per cápita medio de la Unión de 25 miembros (Comisión Europea, 2004). En particular, el Objetivo Convergencia se refiere a ochenta y cuatro regiones de dieciocho Estados miembros. Por ejemplo, en España, cuatro regiones pasaron del Objetivo 1 de la

⁵ A este respecto puede consultarse Jordán (2008).



Agenda 2000 al de Objetivo Convergencia: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia.

Además, en el Objetivo Convergencia se podrían incluir, de forma transitoria, las regiones con efecto estadístico («phasing out»), es decir, aquellas regiones que no hubieran superado el umbral del 75 por ciento de haberse tomado como base a la Unión de quince miembros en vez de la de veinticinco, lo que afecto, por ejemplo, a cuatro españolas (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla). En general, este Objetivo concentra más del 80 por ciento de la ayuda total de la cohesión y se materializará a través del FEDER, del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo de Cohesión.

Por su parte, los Objetivos 2 y el 3 del período 2000-2006 se convirtieron en el Objetivo conjunto de competitividad regional y empleo, de acuerdo con lo establecido en la Estrategia renovada de Lisboa⁶, que pretendía hacer de la Unión la economía más competitiva y dinámica del mundo. Este Objetivo beneficia al resto de regiones no cubiertas por el de «Convergencia», que eran consideradas en el período 2000-2006 territorios Objetivos nº 1, pero que han sobrepasado el umbral del 75 por ciento del PIB per cápita, tanto en la Unión de 15 como de 25 miembros⁷. En total son 24 regiones, de las cuales cuatro son españolas: Castilla y León, Cantabria, Comunidad Valenciana y Canarias.

En resumen, en el período 2007-2013, la política de cohesión se centra en tres grandes ejes: a) la convergencia, crecimiento y competitividad; b) la cohesión; y c) la cooperación entre territorios, con especial atención a los nuevos países miembros del Centro y Este de Europa, en una Unión que sigue abierta a futuras integraciones. Sin embargo, y pese a que se mantienen desequilibrios regionales, el presupuesto común no ha aumentado sus recursos. Este

⁶ Véase Comisión Europea (2007).

⁷ Puede consultarse Mancha (2001).

hecho no favorecerá, no sólo los intentos de avanzar en la redistribución de la renta entre las regiones comunitarias en la Unión de los 27, sobre la base de las intervenciones programadas para esos años, de forma combinada, entre las instituciones comunitarias, y los Estados miembros, sino que podrá frenar también una mayor profundización futura en la construcción europea.

En el contexto actual de crisis económica, si la Unión pretende consolidar los importantes logros alcanzados hasta la fecha, deberá acercar más las políticas comunes a las necesidades cotidianas de sus ciudadanos, especialmente en materias de notable impacto psicológico en la opinión pública europea. En esta línea, y pese a los notables progresos alcanzados en las últimas décadas, se debe mantener la solidaridad con las regiones de convergencia, que conduzca a una verdadera convergencia de las zonas menos desarrolladas de la Unión, priorizando la modernización y diversificación de sus estructuras económicas, la creación de empleos sostenibles, etc.

En conclusión, el proyecto de la Unión sigue lleno de oportunidades con las futuras ampliaciones, nuevos frentes de la política exterior común, el desarrollo sostenible o el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2020⁸, entre los que se incluyen la reducción de la pobreza, la educación, el empleo, la investigación, el desarrollo y la innovación, etc. Se trata, en definitiva, de un proceso de integración novedoso, sin precedentes en la Historia Mundial, en el que el espíritu de solidaridad ha impregnado, e incluso justificado, la construcción europea, desde los seis países fundadores en 1957, hasta los veintisiete actuales, a los que habría que añadir otros que aspiran a serlo.

Referencias bibliográficas

COMISIÓN EUROPEA (1997): Agenda 2000, Por una Unión más fuertes y amplia, SEC (2008) 2550, Comisión Europea, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2004): Perspectivas financieras y políticas de la Unión ampliada en el periodo 2007-2013, Comisión Europea, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2008): Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte, SEC (2008) 2550, Comisión Europea, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2009): Documento de Trabajo de la Comisión. Consulta sobre la Futura Estrategia EU-2020, COM (2009) 647 final, Comisión

⁸ Véase Comisión Europea (2009).

Europea, Bruselas.

CUADRADO, J. R. (2007): «La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avances y un futuro nuevo», *Investigaciones Regionales*, n.º 10, págs. 239-266.

CUENCA, E. (2007): *Economía de la Unión Europea*, Pearson, Madrid.

CUENCA, E. y RODRÍGUEZ, J. A. (2007): «Evolution of Expenditure in the Budget of the European Union (1957-2002)», *European Planning Studies*, n.º 8, págs. 1.113-1.126.

DE LA DEHESA, E. (2004): *Quo vadis Europa?*, Alianza, Madrid.

FERNÁNDEZ, D. (2007): *Fundamentos Económicos de la Unión Europea*, Thomson, Madrid.

JORDÁN, J. M. (2008): *Economía de la Unión Euro-*

pea, Civitas, Madrid.

LAUREANO, L. y MOLINA, M. (1987): *Desequilibrio y Política Regional en Europa*, Salvat, Pamplona.

MANCHA, T. (2001): «La política regional de la Unión Europea en el contexto del siglo XXI: Una reflexión crítica», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 1, págs. 13-36.

MONNET, J. (1978): *Memoirs*, Nueva York, Doubleday.

RODRÍGUEZ, J. A. y DELGADO, J. (2009): «La atención a la integración laboral de las personas discapacitadas en la Unión Europea», *Revista de Fomento Social*, n.º 253, págs. 103-130.

TAMAMES, R. (1965): *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*, Iber-Amer, Madrid.