

La cohesión económica y social en el proyecto de unidad europea: De Roma a Edimburgo pasando por Maastricht

Gervasio CORDERO MESTANZA*

1. La naturaleza del proyecto de unidad europea y la cohesión como condición para su viabilidad política

En principio y con independencia de los avatares que en el discurrir de los próximos años puedan producirse en un contexto político y socioeconómico internacional cargado de incertidumbres, los resultados de la “cumbre” de Edimburgo delimitan las coordenadas básicas sobre las que va a articular el proyecto de unidad europea en los próximos siete años.

Entre el conjunto de temas abordados en Edimburgo, muchos de ellos de enorme transcendencia desde la perspectiva del alcance del proceso de unión europea durante dicho período, el relativo a la aplicación de los principios aprobados en Maastricht en materia de cohesión económica y social, ha sido, en el caso de España, el que prácticamente ha monopolizado el debate político interno y sobre el que, desde los medios de comunicación, se ha centrado la atención de la opinión pública. Como es obvio, ello no es resultado de la casualidad, sino de que la política de cohesión ha sido el ámbito en el cuál mayor protagonismo ha desempeñado España y en relación a cuyos resultados se iban esencialmente a valorar preferentemente, en el plano de la política nacional, la acción del Gobierno.

Dichos resultados han sido presentados desde los medios oficiales como un éxito desde el punto de vista de la defensa de los intereses nacionales involucrados en la cumbre. Desde la perspectiva de la oposición, las valoraciones no han sido tan halagüeñas y han ido desde la muy incohe-

* Profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid

rente del primer partido opositor, por contradictoria a la luz de las posiciones defendidas en el debate parlamentario y de las manifestadas en paralelo durante la propia cumbre, hasta otras más ajustadas o, al menos, más consecuentes con las posiciones generales defendidas por alguna formación política en relación al proyecto de construcción europea.

Sin embargo, el objeto de estas líneas no va a ser fundamentalmente el de entrar a valorar en qué medida los resultados de Edimburgo en materia de cohesión han representado un éxito del Gobierno español ni tampoco a considerar en qué medida los intereses de España podrían haber sido más o menos favorablemente defendidos en la cumbre. De hecho, eso sería entrar en un debate puntual sin demasiada relevancia si se tiene en cuenta el que dado el contexto en que se produce Edimburgo, y dadas las opciones asumidas desde hace largo tiempo por el gobierno del PSOE y la mayor parte de las fuerzas políticas españolas en lo relativo a la construcción europea, difícilmente se podían haber jugado otras bazas diferentes en las utilizadas por el Gobierno y difícilmente podrían haberse producido resultados sensiblemente distintos.

Mayor interés puede tener, sin embargo, analizar los resultados de Edimburgo a la luz de cómo se ha contemplado y tratado a lo largo de la construcción de la Comunidad Económica Europea el tema de la cohesión, de sus relaciones con el pretendido proceso de profundización en la unidad política europea y de su inserción en una dinámica de creciente internacionalización de los mercados y de la competencia en la que, no obstante, sigue influyendo notablemente el origen nacional de los capitales concurrentes.

Desde la mencionada perspectiva, resulta casi inevitable, antes de entrar en el terreno específico de la problemática de la cohesión económica y social, referirse a las razones y objetivos básicos que determinaron en su momento la propia creación de la Comunidad Europea. A tal propósito, en aras de la imprescindible simplificación que ello exige en el marco de una reflexión rápida en pocas líneas, pero conscientes del peligro de reduccionismo que ello puede suponer, podrían distinguirse dos razones y objetivos básicos cuyas relaciones son fundamentalmente de complementariedad pero que a veces pueden presentar elementos de contradicción.

En primer lugar, estaba la razón última, que podemos caracterizar de inmediatamente política, que movió a los gobernantes europeos que impulsaron la creación de la Comunidad. Esa razón no era otra que iniciar una dinámica de acercamiento político dirigida a favorecer un nuevo marco de convivencia entre países y pueblos que habían mantenido un largo pasado de turbulentas relaciones cuya última expresión había sido la devastadora tercera guerra mundial. Como es obvio, al planteamiento de ese objetivo no era ajeno en absoluto el hecho de que, en la etapa de mayor virulencia de la denominada "guerra fría" y dada la naturaleza de los gobiernos en el poder en la Europa Occidental, esa dinámica de acer-

camiento político constituía un factor de reforzamiento y cohesión socio-política frente al otro bloque.

Sin embargo, siendo esas las razones u objetivos últimos del inicio del proceso de integración europea, los avances iniciales y posteriores fueron y son mucho más rápidos en el terreno de la cooperación e integración económica que en el terreno de la unidad política. No es difícil entender porque ello fue así. De una parte, está el hecho obvio, al que fueron sensibles los “padres” de la CEE, de que los procesos de acercamiento político e institucional entre países y pueblos de tradiciones e idiosincrasia distintas sobre la base de una voluntariedad libremente asumida se ve enormemente facilitado, y a veces sólo es posible, sobre la base de una interpenetración económica creciente. Antecedentes como el papel desempeñado por la “Zollverein” (unión aduanera entre cantones) en la configuración de la Conferencia Helvética en el siglo pasado fueron para los impulsores de la CEE enormemente ilustrativos al efecto. De otra parte, estaba el hecho de que, en un período en el que empezaban a manifestarse con nitidez las tendencias de una creciente internacionalización de la economía mundial y de una creciente concentración del poder de decisión económica en unidades de superior dimensión, se planteaba la exigencia de dotarse de instituciones y políticas económicas supranacionales que permitieran regular y armonizar los intereses económicos nacionales de los distintos países al tiempo que se respondía a las necesidades planteadas por las fracciones más dinámicas e internacionalizadas del capital europeo.

Como se ha indicado, el proceso hacia una mayor articulación e integración económica resulta consustancial, en tanto que condición necesaria, para el avance hacia la unidad política aunque, como veremos, dicho proceso de integración económica no se produce de forma lineal y sostenida en el tiempo ni es ajeno al propio desenvolvimiento cíclico de las economías del mercado. Por otra parte, se trata de una condición necesaria pero no suficiente en cualesquiera condiciones para la viabilidad de un proyecto de construcción de un poder político supranacional. Es precisamente en este aspecto en el cual la problemática de la cohesión económica y social en un espacio económico integrado resulta de especial relevancia. *En efecto, en ausencia de un grado suficiente de homogeneidad en los niveles de desarrollo y bienestar económica y social de los habitantes y pueblos de los distintos países y regiones comprometidos en un proyecto de unidad política y económica difícilmente puede garantizarse la propia viabilidad política del propio proyecto.*

2. Del Tratado de Roma a la cumbre de Maastricht

No es casualidad, sin embargo, que la problemática de la cohesión apenas superase el nivel de la retórica en los primeros veinticinco años de

vida de la Comunidad y únicamente comenzará a trascender ese nivel a partir de 1986 con la firma del Acta Unica. En efecto, en las condiciones del período en el cual las concreciones realmente significativas de la política comunitaria iban poco más allá de la unión aduanera y de la política agrícola común y cuando las condiciones socioeconómicas de la mayor parte de los estados miembros eran considerablemente homogéneas, la problemática de la cohesión no podía sino constituir una preocupación muy secundaria a pesar de lo establecido en el art. 2 del Tratado de Roma a propósito del “desarrollo armónico de las actividades económicas” y de “la expansión continua y equilibrada” en el espacio europeo.

Dicha problemática empieza sin embargo, a constituir un foco significativo de atención cuando, como consecuencia del ingreso de países como Irlanda, Grecia, España y Portugal, las diferencias internas en el seno de la nueva Comunidad ampliada se hacen muy ostensibles y cuando simultáneamente se plantea la necesidad de avanzar con rapidez hacia un mayor grado de unidad monetaria, económica y política. Es precisamente en ese contexto cuando se hace inevitable constatar que las fuertes disparidades existentes en términos económicos y sociales entre los distintos estados y regiones puede constituir un obstáculo para el desarrollo del proyecto y que es necesaria, por lo tanto, una política dirigida a reducirlas. No olvidemos que, por referimos únicamente a las existentes en términos de renta, las disparidades entre los estados miembros son muy fuertes. En 1990, los PIB por habitante en PPA presentaban índices (para CEE-12=100) que iban desde el 114 de Alemania al 54 de Grecia y que mientras los correspondientes a Francia, Holanda, Alemania y Luxemburgo superaban en más de un 10% la media comunitaria los de España, Irlanda, Portugal y Grecia eran un 23, 33, 45 y 46% inferiores a la misma. Si nos remitimos al plano regional, las disparidades se hacen aún más significativas: mientras las 25 regiones europeas menos desarrolladas presentan un PIB/habitante inferior en más del 50% a la media comunitaria, las 25 más desarrolladas superan en más de un 30% dicha media. Mientras el total del territorio y población de Grecia, Portugal e Irlanda pertenece a regiones con un PIB/habitante inferior al 75% de la media comunitaria, en seis países (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda y Luxemburgo) no existe ninguna región con un PIB/habitante inferior al mencionado 75%. En el caso de España, casi el 70% de su superficie y el 43% de su población pertenece a regiones con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria.

La toma en consideración de la problemática apuntada, a la que no fue en absoluto ajena la propia presión e insistencia de los países comunitarios menos prósperos, conllevó el que el objetivo de la cohesión adquiriese “carta jurídica” a partir del Acta Unica y el que ello viniera acompañado de decisiones tales como la duplicación y reforma de los Fondos Estructu-

rales como mecanismos de desarrollo de una política comunitaria específica.

El Acta Unica y las decisiones mencionadas constituyeron pues el primer paso significativo para comenzar a dar una dimensión real al principio de cohesión. No obstante, las iniciativas desarrolladas a partir de 1987 se revelaban insuficientes frente a la perspectiva de los nuevos retos que, ya en la actual década, iba a suponer el previsto avance hacia la Unión Política, Económica y Monetaria. Básicamente, son tres las razones que justifican dicha aseveración.

En primer lugar, el que el Acta Unica no vino acompañada de una verdadera adecuación del Presupuesto Comunitario a sus propios principios inspiradores. Así, su exiguo tamaño en relación al PIB total del conjunto de los países comunitarios limita de entrada su potencial eficacia como instrumento redistributivo y, de otro lado, su estructura de ingresos resulta en buena medida regresiva, tomado escasamente en consideración la prosperidad relativa de los diferentes estados miembros. Por otra parte, la parte del gasto comunitario de finalidad estructural (los Fondos Estructurales), al basarse en un principio de cofinanciación por los Estados miembros que no tomaba suficientemente en cuenta la prosperidad relativa de éstos, les obligaba a notables esfuerzos en materia de gasto si no querían renunciar al apoyo comunitario. Además, el reparto establecido de dichos recursos ha hecho que para algunos países beneficiarios, como es el caso de España, su cuantía no alcance el umbral crítico suficiente como para producir efectos realmente significativos en términos de una convergencia con los niveles de renta de los más desarrollados.

En segundo lugar, aunque en el artículo 130b del Acta Unica se señalaba con claridad el que en la instrumentación del conjunto de las políticas comunitarias comunes se tomaría en cuenta el objetivo de la cohesión, en la práctica ello no se cumplió. Por el contrario, se produjo una inclinación a creer que el objetivo de la cohesión quedaba totalmente cubierto con la utilización de los fondos estructurales y, así, no sólo la tradicional Política Agraria Común, sino otras políticas como la I+D, Transportes, Medio Ambiente, etc., han beneficiado en mayor medida a los estados y/o regiones más prósperos. El resultado, como pone de manifiesto, entre otros, un excelente estudio del Instituto Alemán de Investigaciones Económicas publicado por el Parlamento Europeo a finales de 1991, es que los efectos de dichas políticas neutralizan en altísima proporción los resultados de la aplicación de Fondos Estructurales.

Por último, esas insuficiencias se hacían aún más patentes cuando, en la perspectiva de la Unión Económica y Monetaria, las reglas de disciplina presupuestaria a seguir en aras de la convergencia nominal, podían suponer para los estados menos prósperos un factor fuertemente limitativo para una convergencia en términos reales. Máxime cuando como ponen de

manifiesto también otros numerosos estudios y, entre ellos otro publicado asimismo por el Parlamento Europeo, el impacto en los diferentes territorios y regiones de la implantación de la UEM diferirá notablemente en función de sus estructuras productivas y de comportamiento, de tal forma que sus efectos serán menos positivos, o tanto más negativos, cuanto más separados estén aquellos de los "estándares" medios comunitarios (National Institute of Economic and Social Research 1991).

Así las cosas parecía hacerse evidente, que la consolidación del mercado único y la construcción de la UEM deberían venir acompañados para no ser contradictorias, con el objetivo de una mayor cohesión, por una readequación del presupuesto comunitario en la vertiente del sistema de ingresos, por un reforzamiento de las políticas estructurales, y por una reorientación de otras políticas comunitarias en consonancia con el objetivo de favorecer la convergencia real. No obstante, para ello resultaba ineludible que se cumplieran dos condiciones. En primer lugar, el que los nuevos tratados que surgieran de Maastricht y que deberían constituir la base jurídica y el punto de arranque de la nueva fase de profundización de la Unión Política, Económica y Monetaria, incorporasen un tratamiento de la cohesión susceptible de permitir avanzar en dicha dirección. En segundo lugar, el que el desarrollo y aplicación posterior de dichos principios resultara coherente con los mismos y permitiera avanzar en la práctica en la dirección adecuada.

A mi entender, la luz de los resultados de la propia cumbre de Maastricht, la primera condición sólo se vio cumplida parcialmente. La segunda, a tenor de la dinámica que se ha venido produciendo después de Maastricht, aparecía de muy difícil cumplimiento en una medida mínimamente satisfactoria.

En lo que se refiere a los resultados de la propia cumbre en materia de cohesión, la marcha a principio de 1991 de las Conferencias Intergubernamentales preparatorias ya auguraba las dificultades que se iban a presentar para plasmar en los nuevos Tratados unos principios y unos objetivos coherentes en esta materia. Así, daba la impresión de que cuando la Comunidad se aprestaba a poner las bases definitivas de la Unión Económica y Monetaria y profundizar en el avance hacia la Unidad Política se estaba olvidando la necesaria reafirmación de lo establecido en el Acta Unica a través de un desarrollo coherente con las exigencias de la nueva etapa que se pretendía iniciar.

Como es sabido, ante dicha situación, el Gobierno español empezó a desplegar numerosas iniciativas dirigidas tanto a recordar la trascendencia política del problema de la cohesión como a introducir sus propias alternativas, ya que parecía evidente que la defensa de los intereses españoles pasaba necesariamente por una profundización de las políticas

orientadas a favorecer la cohesión. En efecto, no puede olvidarse, en relación a este último aspecto, cuestiones tan evidentes como:

- El que si bien España ha sido en el período 1989/92 el mayor de Fondos Estructurales en términos absolutos, dichos fondos representan un porcentaje muy pequeño respecto al PIB español y, por lo tanto, su contribución a una tasa de crecimiento que favorezca nuestra convergencia en términos de renta con la media europea es muy poco significativa. Así, mientras que en los casos de Portugal y Grecia, dichos fondos equivalen aproximadamente a un 3,5 y 4% de sus respectivos PIB en el caso de España representan únicamente un 0,8 por ciento.
- Los escasos recursos que comparativamente recibe España de otras políticas comunitarias (PAC, I+D, Medio Ambiente, etc.), dada la orientación que ha venido tradicionalmente presidiendo el funcionamiento de las mismas y que ha permitido beneficiarse muy sustancialmente de ellas a los países miembros de mayor nivel de desarrollo.
- Los resultados perjudiciales y discriminatorios para España del sistema de ingresos del presupuesto comunitario. En efecto, el sistema de recursos propios no es progresivo al penalizar el recurso procedente del IVA a las economías más débiles y con mayor propensión al consumo mientras que el llamado “cuarto recurso” es meramente proporcional y tiene sólo un carácter complementario.
- El hecho, de que salvo en el ejercicio de 1991, en que fue más elevado por la concurrencia de una serie de circunstancias extraordinarias, el saldo financiero neto favorable a España es relativamente reducido y de que, en ausencia de transformaciones significativas en la configuración del presupuesto comunitario, dicho saldo podría ser nulo o ligeramente negativo en 1993 ó 1994. Mientras tanto, países como Dinamarca y, de manera destacada, Holanda, suelen ser mayores beneficiarios netos en relación a sus respectivos PIB que nuestro país y seguirían siendo beneficiarios netos en el futuro en ausencia de dichas modificaciones.

Desde la toma en consideración de dichos factores, los planteamientos que el Gobierno mantuvo a propósito de la cohesión económica y social en la nueva etapa que debía abrirse a partir de la cumbre de Maastricht, se basaban en las siguientes premisas fundamentales.

a) La necesidad de incrementar el presupuesto comunitario para poder dedicar más recursos a la cohesión y modificar el sistema de ingresos, estableciendo nuevos recursos y haciéndolo más progresivo. En efecto, en la actualidad, el Presupuesto de la Comunidad tan sólo representa el 1,20% del PIB comunitario, lo que equivale aproximadamente a un 2,8%

del gasto público de los Estados miembros. Si se descuentan los montantes destinados a la política agrícola, a otras políticas sectoriales y a gastos de funcionamiento y reembolsos, el margen disponible para las políticas de cohesión de finalidad estructural representa apenas el 0,30% del PIB comunitario. Parece obvio que con tan exiguas disponibilidades la pretensión de hacer frente a los objetivos de cohesión que las circunstancias van a exigir en el futuro no pasa de ser una simple retórica legitimadora.

b) Diversificar los instrumentos de gasto.

Según la posición española, el objetivo final de la Unión debería ser el de contar con sistemas de compensación interestatal similares a los existentes en los Estados federales a fin de reducir las disparidades económicas entre los Estados miembros de la Unión. Por ello, se planteó el que, a partir de la adopción de los nuevos Tratados, la Comunidad debería por un lado, dotarse de un embrión de mecanismo de dicha naturaleza, que podría convertirse a medida que se avanza en el proceso de construcción comunitario en el instrumento central de cohesión económica y social. Por otro lado, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, planteó asimismo la necesidad de seguir utilizando otros instrumentos ya existentes en la Comunidad, modificándolos o potenciándolos, para conseguir el objetivo de la nueva cohesión reforzada.

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

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

b) Del lado de los gastos sería necesario establecer, en primer lugar, un nuevo instrumento financiero que facilitase la realización de la cohesión y acompañase al proceso integrador desde la creación de la Unión Política, Económica y Monetaria hasta la plena realización de la Unión Europea. Ese instrumento complementaría los demás mecanismos existentes, sin solapamientos, y se iría desarrollando hasta convertirse en el instrumento de cohesión por excelencia en la fase final de la integración. Para ello, como modelo posible, se proponía el de un Fondo de Compensación Interestatal, de carácter esencialmente finalista, que iría dirigido a promover la formación del capital físico y humano que, siendo preciso para alcanzar los objetivos de cohesión, no pueda cubrirse con los Fondos estructurales.

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

Como antes se ha señalado, el reparto de los fondos hace que para algunos países beneficiarios su cuantía no alcance el umbral crítico nece-

sario para producir los efectos deseados. Otros, en cambio, no pueden aprovecharse debidamente de los mismos, bien por lo limitado de los criterios de elegibilidad o bien por su escasa capacidad contributiva para hacer frente a tasas de cofinanciación comunitaria relativamente reducidas.

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

- Un aumento sustancial de los recursos a partir de 1994, susceptible de alcanzar la masa crítica necesaria para un efectivo desarrollo de las regiones desfavorecidas.
- Un aumento de las tasas de cofinanciación comunitaria y una modulación de las mismas en función de la gravedad de los problemas específicos de cada país o región, de la prosperidad relativa del Estado miembro, de las características propias de las acciones contempladas y del interés particular que las mismas revistan en los planos comunitarios y regional.

Es conocido que las vicisitudes por las que atravesó la discusión previa a la cumbre en materia de cohesión fueron numerosas. Así, a pesar de la fuerte presión que algunos países, y entre ellos de manera destacada España, introdujeron al respecto, y de que las posiciones tanto del Parlamento Europeo como de la propia Comisión suponían una cierta cobertura para los planteamientos más consistentes en materia de cohesión, eran muy fuertes, sin embargo, las resistencias de un buen número de Estados miembros a que en los Tratados se incluyesen formalmente nuevos planteamientos que pudieran constituir la base jurídica y práctica para una profundización de la política de cohesión. De hecho, no fue hasta en los últimos momentos y en la propia cumbre cuando se abrió la posibilidad de un acuerdo que permitiera recoger, en forma sólo parcialmente satisfactoria, dichos planteamientos. Como es lógico, surgen al respecto inevitablemente dos cuestiones a plantearse. En primer lugar: ¿por qué los resultados de Maastricht cabe calificarlos únicamente de parcialmente satisfactorios?; en segundo lugar: ¿cuáles fueron las razones de las dificultades para un acuerdo que hiciera de Maastricht un nítido paso adelante en material de convergencia real y de mayor cohesión económica y social en el espacio comunitario?

Si queremos responder a la primera pregunta conviene distinguir entre los resultados, que pueden considerarse aceptables, que desde el punto de vista jurídico suponen los principios establecidos en el Protocolo sobre la Cohesión, aprobado en Maastricht, y las insuficiencias en otros aspectos prácticos que resultan básicos para la virtualidad real de dichos principios. Así, debe reconocerse que lo establecido en el mencionado Protocolo en cuanto a considerar el objetivo de una mayor cohesión como vital para el desarrollo pleno de la Comunidad; el reconocimiento de la necesidad de

dotar un volumen de Fondos Estructurales adecuado para los fines perseguidos; la aceptación de tener más en cuenta la prosperidad relativa de los Estados para corregir la regresividad en el sistema de ingresos comunitarios; la disposición a modular la financiación comunitaria para evitar los incrementos excesivos de gastos en los Estados menos prósperos; la creación de un Fondo de Cohesión que tendría por beneficiarios a estos países, y la necesidad de observar con regularidad los progresos realizados en materia de cohesión y adoptar las medidas que permitan corregir tendencias indeseadas, son todos ellos aspectos, que en el terreno de los principios, pueden considerarse razonablemente positivos.

Sin embargo, conviene referirse a dos factores que condicionan notablemente la virtualidad que en el plano real fuera a tener el desarrollo de dichos principios. En primer lugar, está el hecho de que, a diferencia de las precisiones de todo orden que en el terreno de la convergencia nominal se establecieron en Maastricht, en el plano de la convergencia real y del objetivo de cohesión no se enunciaba ni un sólo objetivo mínimamente aproximado con plazos definidos ni tampoco criterios para medir los progresos realizados. En segundo lugar y esto es tal vez más importante, hay que referirse a las enormes limitaciones en el proyecto de Unidad Política que surge de Maastricht. En efecto, al ser la política de cohesión una política de solidaridad, difícilmente puede darse en un marco supranacional en el que los avances en la integración económica y monetaria no se vean acompañados por avances sustanciales en una articulación institucional basada en una creciente unidad política.

Un intento de respuesta a la segunda de las preguntas planteadas —las razones últimas de las insuficiencias de Maastricht en materia de cohesión— obliga a remitirse necesariamente al contexto económico y político en el que se preparó y se produjo Maastricht.

Desde esa perspectiva, cuando en la actualidad ya contamos con una suficiente visión retrospectiva de los avatares históricos de la CE, no resulta difícil coincidir en la observación de que el proyecto de construcción de la Comunidad se suele acelerar en etapas de expansión y crecimiento económico (así por ejemplo en los sesenta), mientras que, por el contrario, en las fases recesivas o de estancamiento económico (como ocurrió en la segunda mitad de los setenta y primeros ochenta) el proceso se ve ralentizado o, incluso, experimenta retrocesos. En épocas más recientes, también se puede recordar como el compromiso del Mercado Unico para 1993 a través del Acta Unica se produjo en una fase expansiva del ciclo. Asimismo, las primeras reflexiones y ambiciosos propósitos en relación al proyecto UEM y la Unión Política se produjeron también en el contexto todavía expansivo de 1988 y 1989.

No obstante, cuando se iniciaron las Conferencias Intergubernamentales preparatorias de Maastricht, las condiciones económicas y políticas en

Europa habían comenzado a experimentar notables cambios. Las discrepancias políticas lógicas sobre el alcance que debía tener el proyecto de unidad política en relación a la soberanía de los distintos estados comenzaron a agudizarse e, incluso, a revestir nuevos significados. El hundimiento de los países del Este, la unificación alemana y el propio conflicto del Golfo Pérsico jugaron un importante papel al respecto. Así, Alemania comenzó a plantearse preocupaciones específicas sobre sus propios proyectos políticos respecto a los países de su "hinterland" en el Este, mientras en Gran Bretaña volvió a agudizarse la tradicional disyuntiva entre un grado cualitativamente superior de vinculación política con la Europa continental y su habitual relación preferencial, aunque subordinada, con Estados Unidos. El conflicto del Golfo puso de manifiesto con claridad esas y otras cuestiones ilustrando la todavía debilidad política europea frente al protagonismo norteamericano. Por otro lado, y ello ha constituido asimismo un aspecto decisivo, en esos momentos ya se comenzaban a manifestarse con nitidez los síntomas de agotamiento del ciclo expansivo iniciado en 1983/84 y a apreciarse los de un ciclo recesivo a nivel internacional.

La influencia de esas nuevas condiciones se expresaron, aunque con desigual intensidad, en los diferentes ámbitos del proyecto de Unión Europea que se afrontaba. Con menor intensidad en los referidos al avance hacia la Unidad Monetaria y Económica, si bien, los resultados de Maastricht suponen un relativo paso atrás en relación al antiguo "Plan Delors" (en temas como la armonización fiscal, la coordinación de las políticas económicas y en la puerta abierta, al aceptar la posibilidad de que Gran Bretaña se descuelgue de importantes compromisos, a una Europa "a la carta", que son, entre otros, asuntos sustantivos para un proyecto de unidad realmente coherente). Con mayor y notable intensidad en lo que se refiere al proceso de acercamiento hacia un proyecto mínimamente acabado de unidad política. Así, quedó eliminada cualquier referencia a una posible futura federación de estados, limitándose los acuerdos a una materia de unidad política a algunos apuntes de compromisos para una posible política exterior y de seguridad común, para una política de defensa común (sin ejército europeo), de cooperación en materias de inmigración y de extensión de las competencias de las instituciones comunitarias en algunas materias internas (industria, educación, medioambiente, etc.).

3. De Maastricht a Edimburgo

Las notables insuficiencias del Tratado de Maastricht en materia de avance en la Unidad Política y la persistencia y agravamiento de la fase recesiva por la que ha seguido atravesando la economía internacional después de Maastricht, permiten situar y explicar las enormes dificultades

para una posterior aplicación práctica realmente coherente de los principios establecidos en materia de cohesión.

Así, ya el “Paquete Delors II”, dado a conocer mediante la Comunicación de la Comisión titulada “Del Acta Unica al Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones”, de once de febrero de 1992, se situaba muy por debajo de las expectativas suscitadas con la aprobación del Protocolo sobre la Cohesión anexo al Tratado. En efecto, aunque en el marco fijado para el total del Presupuesto Comunitario los montantes asignados a los recursos estructurales (incluyendo al Fondo de Cohesión) se incrementaban notablemente, al pasar a un 33,5% del total en 1997 frente al 28% que supone en 1992, el incremento gradual del total del presupuesto comunitario desde el actual 1,20% del PNB comunitario al 1,37% en 1997 no podría considerarse como un paso realmente significativo para reforzar la acción comunitaria y permitir que los recursos asignados a las políticas de cohesión alcanzasen la suficiente masa crítica para favorecer, en los países y regiones menos desarrollados, un proceso de convergencia real con los niveles de los más avanzados.

Sin embargo, a pesar del carácter poco avanzado de la propuesta, las primeras reacciones de la mayor parte de los Estados miembros (salvo la clara excepción de Portugal, Irlanda, Grecia y España) fueron ya bastante negativas y cuestionaban, en numerosos casos, tanto el crecimiento del conjunto del presupuesto comunitario como el de los recursos asignados a las políticas estructurales favorecedoras a la cohesión.

Los avatares posteriores, tanto en el ámbito de la coyuntura económica como en el político, en lo que se refiere al proceso de aprobación en las distintas naciones de los acuerdos de Maastricht, no hicieron sino crear nuevas dificultades para una concreción mínimamente satisfactoria de Maastricht en los aspectos relativos a la cohesión.

De una parte, los resultados del referéndum danés abrieron una dinámica que, de manera muy explícita en el caso de Gran Bretaña pero también en el de otros países, han favorecido las posiciones más reticentes hacia un avance en la unidad política europea que tuviera como complemento lógico el reforzamiento de una política de solidaridad como es la de cohesión. De otra, el agravamiento progresivo de la coyuntura económica con caídas muy significativas de la tasa de crecimiento en la mayor parte de los países y con expectativas muy pesimistas sobre la evolución económica en el próximo año, junto a la espectacular crisis del sistema monetario europeo en el mes de septiembre y la inestabilidad en que todavía se desenvuelve éste, no constituían, obviamente, la mejor de las situaciones posibles para un desenlace satisfactorio en lo que respecta a las políticas de cohesión en el futuro.

De hecho, aunque de manera todavía incipiente, en la reunión de Lisboa del pasado septiembre, se empezaron a hacer oír las posiciones defen-

soras de recortar significativamente las propias previsiones contenidas en el "Paquete Delors II", desplazando hasta 1999 los objetivos que, para 1997, se proponían en materia tanto del total del presupuesto comunitario como de los recursos asignados a las políticas estructurales.

Finalizada la cumbre de Birmingham del pasado octubre, sin definiciones claras al respecto, la presidencia británica, con el apoyo más o menos explícito de un buen número de Estados miembros, siguió actualmente incidiendo en esa línea llegando a proponer, incluso en las reuniones de los Consejos de Ministros de Economía y Asuntos Exteriores, previas a la cumbre de Edimburgo, recortes considerables en los propios recursos asignados según la previsión del Paquete Delors II a los Fondos Estructurales y al nuevo Fondo de Cohesión.

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, el conjunto de condiciones en que se planteaba la cumbre de Edimburgo desde la perspectiva de profundizar en las políticas de cohesión, podrían calificarse de cualquier forma menos de favorables. Es por lo tanto en ese marco en el que habría que situar los resultados finales al respecto y, también, en el que puede hacerse una valoración, que no puede ser sino circunstancial, de las consecuencias que esos resultados tienen para España. En consecuencia, también, de las más o menos acertada defensa por el Gobierno de los intereses españoles.

En efecto, parece evidente que, dado el contexto mencionado, dada la capacidad real de incidencia de España en el concierto europeo en términos de influencia económica y política y, también, la propia política desarrollada por el Gobierno en cuanto a la valoración y ratificación del Tratado de Maastricht, el margen de maniobra para los negociadores españoles era extraordinariamente reducido. Únicamente una actitud dispuesta realmente a llegar hasta el punto de hacer fracasar la cumbre bloqueando las posibles soluciones a los otros temas sustanciales planteados en ella (resolución del problema danés y bloqueo a una futura ampliación de la Comunidad) podría haber ampliado la capacidad negociadora española respecto a la aplicación concreta de los principios aprobados en Maastricht. Como es lógico, asumir con todas sus consecuencias una alternativa de esas características no hubiera resultado fácil, por el desencadenamiento de situaciones indeseadas que podía provocar, para cualquier opción política que no niegue en esencia el interés de avanzar hacia un mayor grado de unidad política en Europa. Obviamente, una alternativa de este tipo resultaba virtualmente imposible para el Gobierno español dada la concepción y la práctica política que ha venido manteniendo al respecto.

En este sentido, a partir del estrecho margen de maniobra con que contaban los negociadores españoles, puede considerarse que los resultados prácticos desde el punto de vista de los intereses de España, difícilmente podían haber ido más allá de lo que realmente han ido. En efecto, si consi-

deramos el asunto desde la perspectiva del vaciamiento del contenido del "Paquete Delors II" que venía planteando la Presidencia inglesa, contando con el apoyo tácito de los países comunitarios de más peso, los resultados no han sido desfavorables para España. Por una parte, se ha mantenido el objetivo de la duplicación de los recursos estructurales para políticas de cohesión en los cuatro países menos desarrollados, entre ellos España, y se ha garantizado que el Fondo de Cohesión entre en funcionamiento en 1993 con una dotación y una senda de crecimiento no excesivamente alejada de lo contemplado en el mencionado "Paquete Delors". Obviamente, dado el recorte hasta el 1,27% del PNB para el presupuesto comunitario frente al 1,37% propuesto por la Comisión, ello sólo ha resultado posible liberando recursos de otras políticas comunitarias que, precisamente, no eran de las que más se beneficiaban los países menos desarrollados. Por todo ello, a pesar de que la aludida duplicación haya visto desplazado su horizonte de 1997 a 1999, los resultados de Edimburgo pueden considerarse razonablemente satisfactorios para España tal y como estaban las cosas.

No obstante, en consonancia con lo que se indicaba al principio de estas líneas, la cuestión realmente sustancial no es dilucidar en qué medida las soluciones adoptadas en Edimburgo son más o menos satisfactorias para España a la luz del contexto en que se han tomado. Por el contrario, lo esencial es tomar conciencia de las dificultades existentes para que la Comunidad desarrolle una política que realmente favorezca un proceso de convergencia real cuando no existe el suficiente grado de unidad política como para avanzar hacia un estado supranacional de carácter federal que es, en definitiva, el marco en el cual podrían plantearse políticas de solidaridad internacional verdaderamente efectivas.

En ausencia de un proceso claro en ese sentido, las diferencias que para una política de cohesión realmente eficaz existen entre el "Paquete Delors II" original, los planteamientos británicos, y lo aprobado en Edimburgo, aún siendo significativas, no resultan en absoluto decisivas en la perspectiva de un acortamiento sustancial de las diferencias en el nivel de desarrollo y bienestar existentes entre los diferentes países y regiones de la Europa Comunitaria. En último extremo, esas diferencias no son sino distintas variedades de una misma opción de fondo muy determinada, a su vez, por el estado actual de construcción de la unidad política europea y por la agudización de las contradicciones, entre los intereses económicos de los distintos estados miembros que origina la coyuntura económica recesiva por la que atraviesa la economía internacional.