

LA CONVERGENCIA ESTADÍSTICA O LA DISTORSIÓN DE LA REALIDAD DE LAS REGIONES EUROPEAS. EL CASO DE ESPAÑA

Aurelio Cebrián Abellán

Universidad de Murcia

Antonia Andúgar Miñarro

Oficina del Gobierno de Aragón en la Unión Europea (Bruselas)

RESUMEN

La política territorial cada vez es más significativa en la Unión, tal y como demuestra su reflejo en los programas en funcionamiento. Es obligada por la diversidad regional, los retos pendientes, y por la complejidad que añade la futura ampliación. La ETE (*Estrategia Territorial Europea*) también denominada PEOT (*Plan Europeo de Ordenación Territorial*) señala las pautas a seguir, la *Agenda 2000* recogía ya algunas transformaciones, y el *Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión* se encargará de ajustar los cambios futuros. El análisis de las repercusiones derivadas de la ampliación y de las modificaciones programáticas nuevas (que podrían afectar negativamente a España) es otro factor a considerar, y especialmente la actuación española durante la presidencia efectiva de la Unión en el primer semestre de 2002.

Palabras clave: cohesión territorial, cohesión económica y social, estrategia territorial, políticas territoriales.

ABSTRACT

Spatial planning has emerged as an important issue on the EU policy agenda. Regional diversity, unsettled challenges and the impact of the enlargement are other issues which are redefining the Community *regional policy*. The *European Spatial Development Perspective* (ESDP) has developed a strategy to steer the development of the European territory; the *Agenda 2000* included some policy modifications to undertake; the launch of the conclusions of *The White Paper on Governance*, all together are going to design the new scenario. The

Fecha de recepción: 30 de enero de 2002. Fecha de aceptación: 7 de marzo de 2002.

* Departamento de Geografía Física, Humana y Análisis Regional. Universidad de Murcia. Campus de La Merced. 30001 MURCIA (España). E-mail: aurelio@um.es

effects of the enlargement and the future changes in the structural programmes (possibly negative for Spain) and specially the Spanish Presidency this year are issues to take into account in a short term.

Key words: spatial cohesion, economic and social cohesion, spatial planning, spatial policies.

INTRODUCCIÓN

Son abundantes los programas de la UE con incidencia territorial.

- *Cohesión económica y social.* De acuerdo con el Reglamento de los *Fondos Estructurales*¹ existen cuatro fondos para fomentar la cohesión económica y social: el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER), el *Fondo Social Europeo* (FSE), la *Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola* (FEOGA), y el *Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca* (IFOP). Por lo que se refiere a los proyectos de desarrollo territorial resaltan la iniciativa INTERREG III B, y las acciones innovadoras realizadas al amparo del artículo 10 del FEDER. El programa TERRA tiene como objetivo la creación de redes de poderes públicos locales y regionales competentes en materia de ordenación del territorio. El programa RECITE (en virtud del mismo artículo) apoya a los proyectos interregionales y a las redes de poderes públicos regionales y locales en la UE.
- *Fomento de la cooperación con los PECO y los países mediterráneos.* Algunos instrumentos financieros tienen por objetivo fomentar el desarrollo en la UE y en el conjunto de Europa. Entre ellos los programas: PHARE (países de Europa central y Bálticos), TACIS (nuevos Estados de la antigua URSS y Mongolia), y MEDA (Estados ribereños del sur del Mediterráneo). Resalta PHARE, que apoya el desarrollo de los países candidatos a la adhesión (para hacer frente a la transformación interna con vistas a la nueva incorporación), y la cooperación transfronteriza. Participan las regiones de estos países situadas en la frontera con la UE (complementa la iniciativa comunitaria INTERREG III) y tiene por meta promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre los Estados miembros y no miembros de la UE. También promueve la realización de proyectos multisectoriales.
- *INTERREG III B*² (anterior *INTERREG II C*). Los programas transnacionales actúan sobre la cooperación general en la ordenación del territorio, y sobre la reducción de las consecuencias de las inundaciones y sequías. A diferencia del

1 Reglamento CE nº 1260/99 de 21 de junio de 1999. Publicado en el DOCE L 161 de 26 de junio de 1999.

2 Comunicación de la Comisión Europea de 28 de abril de 2000 sobre las Orientaciones para INTERREG III, publicada en el DOCE C 143 de 23 de mayo de 2000.

En el capítulo de INTERREG III B se establece como una de las prioridades seguir las recomendaciones hechas en la Estrategia Territorial Europea (ESDP).

INTERREG III A (cooperación transfronteriza) la cooperación transnacional del actual III B se extiende a regiones más amplias. Su objetivo más claro es contribuir al desarrollo territorial equilibrado, si bien pretende mejorar igualmente la cooperación en los ámbitos territoriales transnacionales en materia de ordenación del territorio. Entre los programas de cooperación en este ámbito están los destinados a: el área Alpina; el área *Archi-Med* (Mediterráneo suroriental); el área Atlántica; la región del Mar Báltico; centro, Adriático, y Danubio (conocida en INTERREG IIC como CADSES); la periferia septentrional; la región del Mar del Norte; Europa sud-occidental; Europa Noroccidental; las regiones más remotas (Azores, Madeira, Canarias, Caribe y Reunión); y el Mediterráneo.

- *Apoyo al medio*. LIFE es un instrumento de financiación para proyectos ambientales innovadores, encargado de fomentar la cooperación entre los Estados miembros de la UE en este sector, y con impacto territorial visible.
- *Las acciones piloto de ordenación transnacional del territorio* (al amparo del artículo 10 del FEDER). Entre ellas resaltan: *Archi-Med* (Mediterráneo suroriental), Periferia Norte, Espacio alpino/Alpes orientales, y Puertas del Mediterráneo.

Pero la futura ampliación de la Unión a veintisiete miembros conlleva la necesidad de redefinir las políticas territoriales. Desde la reforma de las tendencias anteriores con la *Agenda 2000*, y el mencionado informe de la ETE³, se ha llegado al *Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión*⁴, que se encargará de ajustar los nuevos cambios.

1. LA REIVINDICACIÓN ESPAÑOLA

Utilizando como plataforma la Presidencia sueca (primer semestre 2001), el Gobierno español ha tratado de llamar la atención sobre la realidad actual de la política regional y, especialmente, sobre su futuro a partir del año 2006 en una Unión a veintisiete. Durante la Presidencia belga (segundo semestre 2001) se debatió el asunto, también a instancias españolas, aunque pocos logros se consiguieron al padecerse un giro sustancial de la atención política por la incidencia de dos hechos: la publicación del *Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión* y la preparación de la *Cumbre de Laeken* (diciembre de 2001), cuya estrella fue la definición del modelo estructurado de debate de cara a la *Conferencia Intergubernamental* de 2004 (CIG), y el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros.

Durante los meses previos al Consejo Europeo de Laeken las regiones se han mostrado muy activas, sobre todo las llamadas «regiones con poderes constitucionales»⁵. Así, el

3 Consejo Informal de Ministros de Ordenación del Territorio, Postdam 1999 (bajo Presidencia alemana). También se conoce por las siglas ESDP= European Spatial Development Plan o SDEC= Schéma de Développement de l'Espace Communautaire.

4 COM (2001) 428 final, 25 de julio de 2001. Publicado en el DOCE C 287, 12 de octubre de 2001.

5 El 28 de mayo firmaron una Declaración Política en la que reivindicaban que el reparto de competencias entre al UE y los Estados tuviera en cuenta sus especificidades. Coincidiendo además con la Sesión Plenaria del Comité de las Regiones del 14 y 15 de noviembre, convocaron la Segunda Conferencia en la que participaron varios presidentes regionales españoles.

debate sobre el futuro de la política regional convive con el mayor protagonismo que reivindican las regiones para lograr más competencias, y en especial el *Comité de las Regiones* para alcanzar voto (voz ya la tiene) en la *Conferencia Intergubernamental de 2004*. Consecuentemente, el debate ha adquirido un matiz que poco tiene que ver con el fin último de la política de cohesión de la Comunidad, *reducir las disparidades regionales*. Más bien se relaciona con la pretensión de obtener presencia efectiva en el proceso de decisión de la UE.

La *política estructural* está enmarcada en un contexto de naturaleza doble:

- *Socioeconómico*, en el marco de la publicación del «*Segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social*» (31 de enero de 2001) y del debate suscitado sobre la *ampliación* y el fenómeno derivado de la *convergencia estadística*.
- *Político*, jalonado por la *Cumbre de Laeken*, la aplicación del *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, y la definición de una *Convención* para la CIG 2004.

2. EL EFECTO DE LA CONVERGENCIA ESTADÍSTICA DE CARA A LA AMPLIACIÓN DE LA UE

La presentación del Memorándum español *Política Regional y la Ampliación* (19 de abril de 2001) venía a ser la culminación de la preocupación por el futuro de los *Fondos Estructurales* en la inminente ampliación. En el *Consejo Europeo de Berlín* (marzo de 1999) se fijaron las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006, frente a las cuales el discurso de los miembros del Sur (principales beneficiarios de los *Fondos Estructurales* y del *Fondo de Cohesión*) se basaba en la división entre la «*Europa rica*» y la «*Europa pobre*», chocando con las pretensiones de los Estados contribuyentes netos de reorganizar el gasto comunitario.

La *Agenda 2000* (1997) había establecido su prioridad en la propuesta de reforma de las políticas internas de la Unión, junto a los criterios para el proceso de ampliación. Asimismo, una meta muy definida para el periodo siguiente era alcanzar los denominados «*criterios de convergencia*», fijados para la consecución de la *Unión Económica y Monetaria* (UEM). Trataba de hacer frente, dos años después de la negociación, a la ampliación de la Unión a veintisiete, una realidad que no ha hecho sino introducir la amenaza de una distorsión estadística de efectos que, de no corregirse, serían muy perniciosos para los países menos ricos de la Comunidad, los conocidos como «*de la Cohesión*».

La llamada de atención española sobre el peligro de la entrada de nuevos países en la Unión no ha significado una oposición al proceso de ampliación. Antes bien, se han dejado claros la solidaridad y apoyo incondicional a la integración de otros Estados europeos. La constatación es que la adhesión provocará que los miembros receptores más beneficiados por los fondos estructurales dejarán de percibirlos, aun a pesar de mantener en su seno disparidades regionales. Es cierto que España ha reducido el diferencial entre su renta y la media comunitaria, pasando del 72,5% de la renta media de la U.E en 1988 al 83,1% en el año 2000. Sin embargo, la persistencia de desequilibrios entre las distintas regiones españolas, algunas de las cuales (nueve Comunidades y dos ciudades autónomas) siguen inscritas en el Objetivo 1, justifica que continúen precisando ayuda de los *Fondos Estructurales* (al no alcanzar su renta per cápita el 75% de la media comunitaria).

El problema que suscita la distribución de los fondos de la Unión radica en la denominada *convergencia estadística*, en el efecto que se producirá por la entrada de países con un PIB muy bajo. Dicho efecto consiste en la reducción de la media comunitaria por las adhesiones, y la elevación de los niveles relativos de renta de los países actualmente miembros y de sus regiones, dado que se aceleraría la convergencia estadística pero no la real. En consecuencia, en una Unión no ya a veintisiete, sino incluso a veinticuatro, España superaría el 90% de la media comunitaria, mientras, por ejemplo, Letonia apenas alcanzaría el 34%.

Cuando se hayan incorporado los doce candidatos, un tercio de la población de la Unión vivirá en países con un PIB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. El grupo más próspero, con una media superior a la comunitaria, estará formado por doce países hoy miembros (todos menos España, Grecia y Portugal). Estos tres, junto con Chipre, Malta, Eslovenia y la República Checa, formarán el grupo con unos ingresos per cápita del 80% de la media. Los ocho restantes, con el 16% de la población de la Unión, no alcanzarían el 40% de la renta. En suma, España ya no pertenecería al grupo de los menos pobres con derecho a más elevados fondos europeos.

El argumento español, por tanto, es la defensa abierta del acceso de los países candidatos a las ayudas estructurales desde el momento de la adhesión. Se trata de suscitar el debate sobre la política regional y los instrumentos estructurales, base de la política de cohesión económica y social en la U.E futura, y que se prolonga ya desde abril de 2001 (protagonizado por el canciller alemán y el presidente español). El elemento desfavorable es que la prensa ha contribuido a la difusión de una imagen errónea de la cuestión, al enfocar la situación como un enfrentamiento en el que España amenazaba con bloquear la propuesta de Alemania y Austria relativa a un periodo transitorio de 5 años (con la posibilidad de prorrogarlo a 7 para los países que lo deseen) para la libre circulación de trabajadores. Este ámbito del Mercado Interior supone para estos Estados centroeuropeos la afluencia masiva de trabajadores de los Estados vecinos como consecuencia inmediata de la adhesión⁶.

En realidad el debate es un síntoma más del temor que la ampliación levanta en los Estados miembros, que tratan de allanarse el camino para solucionar los problemas inherentes. Frente a la estrategia española la alemana es evidente: como principal contribuyente a las arcas comunitarias tiene al alcance la «*solución*» a su problema y, al solventarlo, queda con las manos libres para enfrentarse a España en este primer semestre de 2002 en su petición sobre los fondos. Así las cosas, los interrogantes que se plantean en torno al futuro de la cohesión económica y social en la Unión son numerosos, reduciéndose, en última instancia, a la adecuación o no de los criterios de elegibilidad. La base de la cuestión radica en definir los umbrales de elegibilidad y de apoyo transitorio. El *Segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social* propone las opciones, aunque sería

6 En su visita a Varsovia el pasado 3 de diciembre de 2001, el Presidente Aznar ha asegurado que España dará las máximas facilidades a la inmigración polaca. En concreto, y frente al período de dos años ampliable a siete impuesto por Alemania para la libre circulación de los trabajadores de los nuevos miembros, el Gobierno español está dispuesto a admitir polacos sin restricciones desde el ingreso. Hay que señalar, no obstante, que será en el marco de un convenio bilateral de inmigración.

necesario para España definir su exhaustividad y viabilidad, así como su «deseabilidad» en los planos político, económico y de equidad.

Por ello, España desea que se minimicen o neutralicen los efectos de la ampliación. No obstante, la Comisión Europea es receptiva al problema alemán, estableciendo dicho periodo transitorio, a la vez que ha propuesto alternativas a estudiar en el caso español: aplicar el límite regional del 75%; fijar ayudas transitorias para regiones que superen los límites; elevar el porcentaje para acceder a los fondos; y fijar un límite para los Quince y otro para los nuevos países de la UE.

El Comisario de Política Regional declaró (26 de abril de 2001⁷) que no es voluntad de la Unión penalizar injustamente a algunas regiones españolas por un simple efecto mecánico tras las nuevas adhesiones, al tiempo que valoró en nombre de la Unión el apoyo que España y Portugal han dado al proceso de ampliación. Estableció, sin embargo, diferencias entre la política común que va a aplicarse a partir de 2006, y las negociaciones de ampliación que deben estar concluidas en 2002 ó 2003. Tanto el *Foro sobre la Cohesión Económica y Social* como el periodo de debate abierto de cara a la *Conferencia Intergubernamental de 2004*, los consideró como puntos de referencia para el desarrollo del proceso. Asimismo, constató que existe un coste indisociable a la ampliación, y que ésta supone un compromiso político y estratégico que requiere de otro financiero. Confirmó el éxito de la política de cohesión regional, y se decantó por el mantenimiento del actual umbral del 75 % con un largo periodo transitorio. Barnier estableció, por último, su concepción de Europa: «*Lucho por una Europa unida, no por una Europa unificada*».

No obstante, el indicador del PIB per cápita (criterio clave de orientación de la política regional) distorsiona, y distorsionará en una Unión a veintisiete, la realidad socioeconómica de los Estados miembros. Por ello continúa siendo perentoria para España la revisión de la política de cohesión económica y social de la Comunidad, así como de la política regional. Y la redefinición de parámetros es, entonces, consustancial a la redistribución de fondos, el principal instrumento reductor de disparidades regionales. Otro elemento a definir para España es la coordenada temporal: ¿la redefinición se realizaría antes o después de la ampliación?

Analizando las alternativas de la Comisión, se aprecian límites en todas ellas:

- La aplicación del 75% perjudicaría a España, dado que sólo Extremadura y Andalucía recibirían ayudas al superar las demás regiones la media.
- La asignación de ayudas transitorias para regiones que superen los límites no debe enmascarar la situación socioeconómica tras el dato estadístico del umbral (de nuevo el mismo problema).
- Elevar el porcentaje de las ayudas podría conducir a una serie de ajustes en las perspectivas financieras (vg. del techo del IVA) que desagradarían a los Estados contribuidores netos.
- Fijar un límite para los Estados candidatos diferente al de los actuales miembros sería un intervalo en el que aquéllos recibirían un apoyo previo a la consideración

7 Reunión con el Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro.

de su realidad socioeconómica como punto de partida de su recorrido hacia la media comunitaria.

En suma, la pretensión española de que el asunto de los fondos se tratara antes de su Presidencia del primer semestre de 2002 (decisión acordada en la *Cumbre de Niza*) no encontró aceptación. Grecia y Portugal (participantes de la Cohesión), e incluso Francia en un primer momento, manifestaron su apoyo a España, aunque el presidente de la Comisión Europea dejó claro que se debía de cumplir el calendario indicativo de la Comisión, que España se comprometió a respetar. Esa intención fue suscrita por el primer ministro belga al afirmar que su país no tenía la intención de abordar la cuestión durante su Presidencia, pese a que iba a tratarse la libre circulación de trabajadores (a propuesta de Alemania) y la *Política Agrícola Común* (ahora de Francia). De las tres pretensiones fue precisamente rechazada la española.

La Presidencia sueca, por el contrario, se alineó con el gobierno español y creyó oportuno abordar el problema en la reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores (Nyköping, 6 de mayo). Por el contrario, se produjo un bronco enfrentamiento entre España y Alemania, y la cuestión quedó pendiente para el *Consejo Europeo de Gotemburgo* de junio. España no obtuvo el compromiso escrito de los Quince respecto a considerar el problema español cuando se fijaran los futuros criterios de reparto de fondos europeos a partir de 2007.

España, gracias a la prensa, logró una victoria moral en la medida en que toda Europa conoció el problema de los fondos regionales derivado de la ampliación, y que no va a solucionarse a corto plazo. Como mucho ha conseguido una declaración escasamente significativa del *Consejo de Asuntos Generales* (11 de junio en Luxemburgo), junto a un compromiso para que la *Comisión Europea* elaborara una propuesta de solución destinada al *Comité de Representantes Permanentes* (COREPER). También, que los Ministros de Asuntos Exteriores de los Quince se limitaran a señalar que la ampliación tendrá consecuencias para todos los Estados miembros, sin referencia alguna a los fondos europeos. A su vez, la *Comisión Europea* anunció que haría informes sobre las consecuencias que tendrá la ampliación para la política de cohesión. En el documento del Consejo no se mencionó el memorándum español, aunque se indicaba la necesidad de buscar cuanto antes fórmulas para «*minimizar o neutralizar*» el efecto estadístico. El *Consejo Europeo de Gotemburgo* supuso una nueva moratoria para España (de allí salió la consolidación de la ampliación, la introducción del vector ecológico como impulso hacia el desarrollo sostenible, y la potenciación de las relaciones de la Unión con el nuevo presidente estadounidense).

Por último, España dejó claro su pleno respaldo al proceso de ampliación, aunque su actitud fue mal interpretada por los países candidatos a la adhesión (la reacción de Polonia durante la visita de los monarcas españoles a este país fue harto elocuente⁸). Además, Chipre, Malta, Eslovenia y la República Checa también salieron escaldados, por cuanto van a ser Estados a los que les afecte del mismo modo la ecuación, dado que por sus condiciones económicas se desmarcan del grueso de países más atrasados. Ha sido errónea la convic-

8 Visita de 16 de mayo de 2001.

ción de que la pugna española por los fondos estructurales es egoísta e interesada, cuando es la reivindicación de una redistribución justa y no alterada por parámetros estadísticos.

3. LA ETE COMO ALTERNATIVA

Es preciso acometer un análisis de la situación real de una Unión a Quince, y del escenario de otra ampliada para entender las reivindicaciones españolas. También comprobar que en la Unión actual nuestro país es periférico, y que en la futura se verá perjudicado por las fuertes necesidades de los nuevos miembros y por la redefinición de las políticas territoriales.

De la principal característica del territorio de la Unión, su diversidad, se trasluce el complejo reto de conjugar las necesidades pendientes y el esfuerzo por evitar la uniformización de las identidades locales y regionales. De ese modo la tendencia debe ir dirigida a que los proyectos territoriales se complementen mejor en dirección a los «*objetivos territoriales*» cada vez más amplios y establecidos en común, que ya se presentan en la ETE. En definitiva, la concepción de la *cohesión económica y social* se ha visto completada por la apuesta por la *cohesión territorial*. La Comisión ha trabajado en colaboración con los Estados miembros en la ETE desde su formulación en la Presidencia alemana. Con la adopción de dicha estrategia, los Estados miembros y la Comisión han acordado unos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro de la Unión. Se trata de un marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo, y en aras de una integración europea más profunda que va, ineludiblemente, a aplicarse a los nuevos países.

El trabajo que en esta línea viene realizándose ha sido presentado en el mencionado *Segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social*, enfocándose la ETE como el fundamento de la cohesión territorial, indisociable de la económica y de la social. Presenta parámetros socioeconómicos como factores de convergencia «*reales*» en las regiones: productividad y competitividad, recursos demográficos y migraciones, inversiones, dotaciones en infraestructuras e I+D, entre otros. El responsable de la *Dirección General de Política Regional* incidió (13 de marzo de 2001) en el hecho de que los desequilibrios regionales persistirán en el periodo 2000-2006, y en la necesidad de responder a los requerimientos existentes. Las prioridades establecidas en el informe son: la política de cohesión debe ser eficaz; el contenido de otras políticas comunitarias deberá ser más favorable a la cohesión (v.g. PAC, medioambiente, I+D...); y la concentración sobre las condiciones de un desarrollo sostenible. En la misma línea, los ámbitos prioritarios a acometer por los *Fondos Estructurales* que propone el documento en una Unión ampliada son diez, seis de dimensión territorial y cuatro de carácter horizontal: la solidaridad como la base de la política de cohesión entre las regiones menos desarrolladas y el resto; la cuestión urbana: las ciudades ejercen fuerte presión sobre el medio, concentran las disparidades, etc.; la diversificación de las zonas rurales y su articulación con las zonas urbanas, unida al desarrollo de nuevas actividades; la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional como el complemento a la apertura de fronteras que el mercado interior no ha logrado; las zonas

en reestructuración industrial; las zonas con graves desventajas geográficas o naturales; la creación de empleos de mayor calidad; la impulsión de la nueva economía y de la sociedad de la información; facilitar la inserción social; y promover la igualdad de oportunidades entre sexos, uno de los objetivos fijados en Lisboa.

La celebración del *Foro en torno al Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social* (mayo de 2001) sirvió de punto de encuentro para países miembros y candidatos que, utilizando como portavoces a agentes económicos, sociales y políticos, han evaluado la política de cohesión de la Comunidad. Una de las conclusiones es que, frente al reto de la ampliación, deben de plantearse nuevas vías de reflexión (perspectiva aprovechada por España al sentirse perjudicada en la adjudicación de fondos en todos los frentes). Pese a que el informe abunda en este sentido, las propuestas se plantearán en el Tercer Informe previsto para el 2004.

El estudio de la Comisión Europea, en definitiva, pone de manifiesto que las regiones siguen compitiendo por las actividades económicas, el empleo y las infraestructuras, una de las razones fundamentales que complica el fortalecimiento actual de la cohesión económica y social de la UE, y una pugna que se complicará cuando la competencia se extienda entre más regiones. Esa traba pervive con la confirmación de que las tendencias de desarrollo territorial a largo plazo dependerán de dos factores: del avance de la integración económica, y de la futura ampliación de la UE. Pues bien, la ETE ofrece la posibilidad de superar las políticas sectoriales.

Según el criterio español las disparidades territoriales en la UE aún son muy acusadas. En el sector meridional el PIB per cápita supone entre el 50% y el 65% de la media comunitaria, y las diferencias de potencial económico (aún habiendo disminuido) son amplias dentro de los Estados miembros, y hasta siguen creciendo entre los países beneficiarios del *Fondo de Cohesión* (Grecia, España, Portugal e Irlanda) y el resto. Es cierto que sobre esas disparidades del desarrollo territorial han incidido aspectos del Tratado de la Unión: la política comunitaria de competencia, la de investigación y desarrollo tecnológico (I+D), la PAC, las actividades de préstamo del BEI, las redes transeuropeas de transporte (RTE), la política regional y la política ambiental. Las tres últimas revisten gran trascendencia territorial, aunque financieramente las políticas más representativas sean la PAC y la regional.

Los *Fondos Estructurales* (especialmente el FEDER) persiguen la cohesión económica y social, habiendo prestado atención preferente, por su especial problemática, a las áreas urbanas. Así, aproximadamente entre el 30 y 40% de las acciones de apoyo de este Fondo en zonas del Objetivo 1⁹ se aplica a áreas urbanas, y las medidas financiadas en zonas del Objetivo 2¹⁰ tienen también con frecuencia carácter urbano. Las zonas costeras exigen otro interés especial, tanto que la integración del *Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca* (IFOP) en los *Fondos Estructurales* y la incorporación de las zonas dependientes de la pesca (ZDP) a las áreas elegibles del FEDER marcan una etapa esencial hacia una política integrada en las zonas costeras. De ese modo, hoy más del

9 Objetivo 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones con una renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria.

10 Objetivo 2: reconversión de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.

50% de los fondos de IFOP se destina a los países beneficiarios del *Fondo de Cohesión*. Y, complementariamente, la iniciativa PESCA contribuye a la diversificación de actividades en las ZDP. También los objetivos de la política estructural reciben apoyo a través de otras iniciativas comunitarias (INTERREG) con un enfoque integrado de desarrollo territorial.

La PAC es, asimismo, determinante para la evolución de los espacios rurales, si bien desde hace dos décadas se intenta insertarla en un contexto económico y social más amplio del espacio rural. La política ambiental es la que afecta directamente al suelo o al desarrollo territorial, aunque hay ciertas políticas comunitarias que pretenden diseñar un enfoque integrado con fuerte dimensión territorial (INTERREG II C, LEADER, o el programa de demostración de gestión integrada de las zonas costeras —GIZC—).

4. LOS RETOS PENDIENTES MÁS LOS EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN

Frente a esas actuaciones subsisten retos. La UE actual dispone de 375 millones de habitantes, de 3,2 millones de km², de 5.000 kilómetros de fronteras, de 60.000 de costas, de siete regiones ultraperiféricas vinculadas con otros continentes, de cerca de un tercio de la población urbana establecida cerca de las costas, de escasez de agua en la Europa meridional, de un retroceso demográfico, de movimientos migratorios, de variaciones en la pirámide de edades, etc. Y casi todos ellos también quedan por resolver en España. En efecto, se espera una inversión del crecimiento demográfico hacia el año 2020¹¹. El índice de crecimiento anual es ya inferior a 0,1%¹², si bien la inmigración lo ha hecho ascender hasta el 0,2%. La inmigración neta aporta dos tercios del crecimiento demográfico global y a este problema no es ajena España. Pero las regiones con baja densidad de población seguirán perdiendo población, mientras la edad media en la UE continuará aumentando, lo que tendrá consecuencias territoriales, como en nuestro país.

Los cambios demográficos refuerzan la tendencia hacia la urbanización. Un tercio de la población de la Unión vive en grandes metrópolis o en sus alrededores, de lo que deriva una competencia por las inversiones entre las ciudades y las regiones, de tal manera que algunas urbes emplazadas en áreas rurales o zonas periféricas tendrán dificultades para mantener su base económica. En la vertiente contraria, el futuro de numerosas zonas rurales está vinculado al desarrollo de las ciudades, si bien en muchos territorios rurales de zonas periféricas de la UE la emigración amenaza la viabilidad de los servicios públicos y privados. Luego, el desarrollo rural en la UE es sinónimo de gran variedad de tendencias, circunstancias y factores territoriales, que en buena medida se conjugan en España.

Y otro problema adicional. A finales de 1998 casi 17 millones de ciudadanos de la UE seguían sin trabajo, situándose las regiones más afectadas por el desempleo (con más de un 20% de parados) en la periferia, sobre todo en España y en el sur de Italia. En conjunto, más del 20% de los jóvenes de la UE menores de 25 años están parados (*Sexto*

11 Previsión de EUROSTAT, citada en el trabajo de la Oficina Estadística Federal «La población actual y futura de la Unión Europea», Wiesbaden, 1998.

12 Cuando los acontecimientos del 11-S han contribuido a complicar el panorama económico-financiero internacionales.

Informe Periódico), con especial incidencia en España. Además, la economía y el empleo en la UE dependen cada vez más de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), pues de las más de 16 millones (excluida la agricultura) corresponde un alto porcentaje a España.

La UE genera el 15% de las emisiones mundiales de CO₂, y en un 60% del territorio actual (entre el que se encuentra buena parte de España) las emisiones de amoníaco de la agricultura superan los valores críticos¹³. Al tiempo, es preciso continuar con la lucha contra la escasez del agua en algunas partes de la UE, y sobre todo racionalizar los usos, pues la agricultura es el principal consumidor en los países de la Cohesión (en Grecia un 63%, en España un 62, en Portugal un 48%). Continuará la reforma gradual de la agricultura europea hacia la liberalización económica, y entre un 30% y un 80% de las superficies agrarias de la UE podrían retirarse de producción agrícola¹⁴, cuando es la diversificación el elemento capaz de reducir la dependencia de las subvenciones, especialmente en España.

En transportes y redes hay que considerar la liberalización, el aumento de la eficacia, el respeto al medio, y la integración de las redes secundarias. Pero quedan pendientes problemas que suelen afectar a España, como la deficiente conexión de las redes de infraestructuras. El transporte internacional está creciendo (más extendido por carretera), y de ahí la congestión de las redes. Deben paliarse las lagunas de las redes entre ciudades y regiones, sobre todo en el Sur (en las regiones del centro es preciso garantizar la eficacia de redes secundarias).

Alrededor del 60% de las exportaciones de los Estados miembros se efectúan dentro de la UE¹⁵, y el 90% del volumen del comercio exterior se realiza por mar, lo que implica la creación de una red europea portuaria que reduzca la presión sobre las redes de carreteras, y de la que España está necesitada. Luego, el desarrollo de las infoestructuras y de las telecomunicaciones, que representa un potencial claro para la integración y para fomentar la competitividad de las ciudades y regiones, es más lento en los países de la cohesión.

En este escenario descrito hay que incluir el impacto múltiple de la ampliación, que supondrá un aumento de la población total de la Unión de un 28% y un incremento de la superficie de un 34%. Sólo estos datos son indicativos de los esfuerzos pendientes. Pero no son los únicos. En los países candidatos se observa una estructura de asentamiento más concentrada que en los Estados miembros, con el 62% de los habitantes en regiones fronterizas. De ahí que la cooperación transfronteriza represente un reto para la política europea de desarrollo territorial. Luego, el PIB per cápita está muy por debajo del nivel de los Estados miembros¹⁶, y la evolución del empleo se caracteriza por una pérdida notable de puestos de trabajo en la industria, con las situaciones más problemáticas en las regiones con índice de empleo elevado en la industria y en la agricultura. La importancia de estos

13 *Agencia Europea del Medio Ambiente: El medio ambiente en Europa. Informe Dobris*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995. Estos trabajos incluyen el conjunto del territorio europeo, incluidas Europa central y oriental y la parte europea de Rusia.

14 *Estrategia Territorial Europea*, borrador, Glasgow, 8 de junio de 1998.

15 Anuario EUROSTAT 1997, Luxemburgo.

16 El más elevado corresponde a Eslovenia, y es igual al más bajo de la Unión, el de Grecia, un 67% por debajo de la media de la Unión.

factores de las disparidades regionales en los países candidatos es comparable a la de los beneficiarios del *Fondo de Cohesión*.

Pero hay otros indicadores tan graves como los descritos. El ferrocarril se ha abandonado a favor de la carretera, y el transporte público por el privado, cuando la mayor parte de los países candidatos no disponen de orientaciones claras de política regional, y padecen la falta de instrumentos e instituciones políticas de ordenación del territorio. Se requerirán cuantiosos fondos para una coordinación territorial que debe ser clave en: los proyectos de adaptación de las infraestructuras transnacionales de transporte, las medidas de recuperación del medio, las de ajuste estructural en el medio rural, y la cooperación transfronteriza y transnacional.

Las repercusiones territoriales de la ampliación en las actuales regiones de la UE son claras. Entre las primeras propuestas de la *Agenda 2000* ya se contemplaba el desarrollo territorial desde la reducción del déficit de infraestructuras en los países candidatos a la adhesión. Para ello los programas de cooperación transnacional para la ordenación del territorio, al amparo de la iniciativa INTERREG III B, ya son instrumentos válidos. La nueva iniciativa INTERREG III (para el periodo de programación de los *Fondos Estructurales 2000-2006*) proporciona las bases de programación y financieras para la participación de los Estados miembros y de los países candidatos. Los dos documentos de cooperación transnacional VASAB 2010+ (para el territorio báltico) y VISION PLANET (para el territorio CADSES) han venido conteniendo las orientaciones para la ayuda financiera de la UE para la preparación de la adhesión, dentro del programa PHARE, así como los fondos ISPA (*Instrumento de Política Estructural para la Preadhesión*) y SAPARD (*Programa Especial de Ayuda Preadhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural*).

Ante la problemática detectada y bajo las presiones de los países que se consideran perjudicados por las adhesiones, la Comisión (también por imperativo del artículo 159 del Tratado) elaboró su segundo informe (ya mencionado) sobre la cohesión económica y social en el año 2001, tras la primera fase de aplicación de la reforma de los *Fondos Estructurales*. A su través es posible aproximarse a una hipótesis de una Unión ampliada a 27 Estados miembros, y a las repercusiones derivadas. El informe recoge las recomendaciones sobre el futuro de la política de cohesión después de 2006 en una Unión ampliada.

Basta con abordar algunas de las conclusiones para comprobar los efectos negativos que tendrá la ampliación de la Unión a 27 miembros, especialmente sobre los países de la Cohesión. Se parte de las disparidades existentes, y se adicionan las venideras con la ampliación:

- Ya se aludió a que perviven en la renta (PIB) por habitante, tanto entre Estados miembros como entre regiones. En los de la Cohesión la renta ha subido al 78% de la media comunitaria, con la reducción en un tercio desde 1988. Lo grave serán los efectos de la ampliación, porque desde ese momento un tercio de la población de la nueva Unión dispondrá de una renta inferior al 90% de la comunitaria, mientras que a escala regional la renta media per cápita del 10% de la población residente en las regiones menos prósperas de la Unión sólo tendrá unos ingresos del 31% de la

Unión ampliada. Se descolgarán del grupo de países más prósperos los tres mediterráneos, que conformarán otro junto a Malta, Eslovenia y la República Checa, y que incluirá al 13% de la población total de la Unión ampliada. Esa ampliación agudizará pues los desequilibrios territoriales y sociales.

- Si las tasas de desempleo de 1999 en los países de la cohesión superan el 10%, en los candidatos están por encima del 9%, aunque el empleo agrícola es en éstos cinco veces superior (22%). En la Unión el 18% de la población tenía rentas inferiores al nivel de la pobreza¹⁷, y en Portugal y Grecia se alcanzaban cifras del 25%. La cuestión es que en los países candidatos las cifras son peores, lo que requerirá de un notable esfuerzo por parte de la UE.
- El desequilibrio territorial en la Unión es importante entre las regiones menos desarrolladas y las demás, con la concentración en la parte central, en un séptimo del territorio, pero en el que vive la tercera parte de la población y que genera el 47% de las rentas, con graves repercusiones en las regiones periféricas (como en España) y hasta en las centrales (aunque su nivel de productividad sea 2,4 veces superior). La población en zonas rurales va en aumento, mientras en las regiones fronterizas vive la cuarta parte de los europeos, donde son graves los problemas de accesibilidad y de debilidad económica. La cuestión reside en que en los países candidatos el 60% de su población vive en las regiones de frontera, con mucho mayores problemas que en la Unión, sobre todo en los límites con terceros países. Luego, las islas y archipiélagos padecen desventajas económicas, como también ocurre con las áreas de montaña, cubiertas por los Objetivos 1 y 2 pero con muy notables necesidades (sobre todo las segundas) en los países candidatos. Todo ello exigirá de otro esfuerzo suplementario de la UE, que perjudicará a las actuales regiones periféricas, como a las españolas.

Si bien las políticas comunitarias han contribuido a la reducción de las desigualdades regionales, quedan rémoras pendientes y problemas futuros. Así:

- La moneda única ha facilitado la estabilidad y la competencia. Pero el capital se dirige al lugar donde encuentra beneficios, con lo que las regiones menos competitivas no se han visto beneficiadas, como ocurrirá en las pertenecientes a los candidatos en situaciones similares.
- La convergencia de precios, la expansión del comercio (más del 60% de las exportaciones totales de los candidatos van destinadas a la Unión), y la inversión extranjera directa (5% del PIB de los países receptores) parecen ser realidades tangibles, aunque también perjudica a las áreas más marginales de la Unión y a los países candidatos menos preparados. La ampliación del mercado interior tendrá efectos beneficiosos para la Unión, y sobre todo para las áreas fronterizas con los países candidatos, pero no tanto con el resto, especialmente con los países de la Cohesión.

17 EUROSTAT, % de la población con ingresos iguales o superiores al 60% de la media de su propio país.

- La población comunitaria residente en zonas subvencionables con ayudas regionales se ha reducido en un 4% (hoy es el 42,7%), debido a la concentración de las inversiones en las más desfavorecidas, por la misma razón que la PAC introdujo desde la *Agenda 2000* otra reducción a los precios oficiales, de tal modo que el FEOGA ya dedica sólo el 29% de su gasto a subvencionar al mercado (frente al 82% en 1992). De ese modo las ayudas a los productores son menores en las regiones menos prósperas, tendencia que se agudizará por el incremento de regiones desfasadas y que, nuevamente, perjudicará a las adscritas a la Cohesión.
- El denominado proceso de Luxemburgo (que pretende reducir el desempleo)¹⁸ no ha conseguido sus objetivos. Y en política ambiental tampoco se lograrán las pretensiones (al dedicarse el 0,5% del PIB de la Unión). Por falta de fondos tampoco es probable que se creen las condiciones apropiadas para la investigación y la innovación en las regiones retrasadas. El problema para los países de la Cohesión es repartir menos entre más.
- Las muy urgentes necesidades de los países candidatos forzará a una ralentización de la construcción de la red definida en las *Directrices de 1996*¹⁹, que indicaba la necesidad de centrarse en el transporte de mercancías por carretera. Tampoco existe un mercado único de la energía, a lo que poco contribuirán los nuevos países de la adhesión. En ambos campos se verán afectados negativamente los miembros de la Cohesión.
- En la política de pesca (que supone el 0,2% del PIB de la Unión y el 0,4% del empleo) se mantienen urgencias de toda índole, por el emplazamiento de las regiones afectadas en zonas periféricas, con tres cuartas partes de los pescadores y del empleo en las regiones del Objetivo 1. La resultante será una ralentización de las soluciones para los miembros de la Cohesión debido a la aparición de otras prioridades en los países candidatos.

La Cohesión, tras una década desde la reforma de los *Fondos Estructurales*, ha contribuido a los avances en la convergencia interior de la Unión. Y ello porque:

- La financiación de los Fondos se duplicó, y representando más del 1,5% del PIB español, del 3,3% portugués y del 3,5% griego.
- Las políticas estructurales han reducido la diferencia de la renta por habitante entre las regiones del Objetivo 1 y la media comunitaria en una sexta parte, y las tendencias del empleo han sido favorables en las del Objetivo 2. Como incidencia directa de estas políticas el PIB aumentó entre el 8 y el 10% en Grecia y Portugal, mientras en España sólo ascendió al 3%. Han contribuido a la mejora de la demanda, de los sistemas de transporte (ahorro del 20% del tiempo en los desplazamientos en España), fomento de las PYMEs (una sexta parte de las empresas situadas en regiones del Objetivo 1), del medio, etc.

18 Una de las prioridades de la Presidencia española para este semestre es impulsar este proceso, de cara al Consejo Europeo de Barcelona (15-16 de marzo).

19 Decisión 1692/96/CE.

- La cooperación transfronteriza y local se ha beneficiado de las iniciativas INTERREG, LEADER y URBAN.

Sin embargo, el *Consejo de Berlín* aprobó que para el 2006 quedarían reducidos los fondos al nivel de 1992, como consecuencia de la ampliación de la Unión. El 60% de los *Fondos Estructurales* y el de *Cohesión* quedará asignado a los Estados miembros que no superen el 20% del PIB comunitario, y el 70% quedará en las regiones más retrasadas (regiones con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria). Es decir, que la concentración supondrá que en 2006 sólo el 41% de la población de los Quince será subvencionada por los Objetivos 1 y 2. Además, con el nuevo marco reglamentario para el periodo 2000-2006 se incorporan tres elementos ya mencionados: la adopción de las *Orientaciones de la Comisión para la Intervención de los Fondos Estructurales*; el establecimiento de la *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial* (PEOT), de 1999; y la consideración de una estrategia global de empleo. De ello se deduce que la intervención estructural desde el *Consejo de Berlín* traerá un menor crecimiento económico para los países de la Cohesión (en concreto para España, Portugal e Irlanda), como también ocurrirá con las inversiones (especialmente en España). En otras regiones el efecto de los *Fondos Estructurales* siempre será inferior que en el pasado.

5. LAS RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

Las recomendaciones del nuevo informe van dirigidas a atender las disparidades sociales, económicas y territoriales derivadas de la ampliación, así como a paliar los efectos emanados de la incidencia de la globalización. Se deberá primar a las inversiones en capital físico y humano, con la perspectiva puesta en la sostenibilidad. Entre las prioridades, con marcados efectos territoriales e incidencia sobre la ordenación espacial, cabe mencionar las siguientes:

- *Las regiones menos desarrolladas*, la principal urgencia de la política de cohesión, porque con la ampliación las diferencias se van a agudizar. Se tratará de corregir las necesidades de infraestructuras de los países candidatos y de eliminar el bajo nivel de cualificación de sus poblaciones.
- *La cuestión urbana*, debido a su potencial estratégico para el desarrollo, a sus disparidades internas, a sus efectos sobre el medio, a la expansión de las zonas suburbanas, y, sobre todo, a la consolidación de grandes redes y sus consecuencias sobre un desarrollo más equilibrado.
- *La diversificación de las zonas rurales*, afectadas por cambios muy profundos. La agricultura ya no es una fuente clave de empleo y las poblaciones dependen cada vez más de nuevas actividades muy relacionadas con los servicios. Se tratará de diversificar a las economías y de adaptarlas a los nuevos mercados y demandas.
- *La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional*. El apoyo de INTERREG ha permitido nuevas formas de cooperación, aunque se requieren mayores esfuerzos por la inclusión de más cantidad de regiones fronterizas, y por la debilidad de las existentes en los países candidatos y terceros países.

- *Las zonas en reestructuración industrial.* Son las que están experimentando o experimentarán pérdidas de empleo, las que padecen o padecerán graves colapsos económicos locales y regionales (sobre todo las incorporadas) por el grave choque que sufrirán debido a sus debilidades internas.
- *Las zonas con grandes desventajas geográficas naturales* (ultraperiféricas, insulares, montañas, periféricas, etc.). Son las que tienen dificultades para retener a su población, las que urgen de costes suplementarios para mantener los servicios, y las que con la ampliación necesitarán de la generación de nuevos servicios.
- *La mejora del empleo,* con dirección a las necesidades concretas de las personas y de las regiones, sobre todo a las incorporadas.
- *El apoyo a la sociedad del conocimiento,* con la formación permanente, el acceso a la información, etc., más importante con la ampliación.
- *La inserción social,* porque el nivel de pobreza será mayor con la ampliación. También, porque las políticas de mercado laboral adquirirán un carácter más local y por la concentración necesaria de los recursos sobre el territorio para que las políticas sean más efectivas.
- *La igualdad de oportunidades* para garantizar el mercado del trabajo abierto, y para reducir el desequilibrio en el empleo de hombres y mujeres.

En el año 2004 el tercer informe aclarará la concentración de los recursos disponibles en una Unión ampliada, y la política de cohesión en la nueva Unión. Lo cierto es que en el año 2007 los Estados nuevos serán los que dispongan de una necesidad general de ayuda para el desarrollo económico, un requerimiento que se conjugará con el mantenimiento en las regiones menos desarrolladas de la actual Unión. Los recursos serán limitados y, por tanto, deberán concentrarse en zonas geográficas con problemas de interés comunitario.

Para las regiones menos prósperas, como las españolas, el mantenimiento de la zonificación directa es el método más apropiado para concentrar las ayudas en regiones con dificultades²⁰. El uso del PIB por habitante como criterio seguirá siendo apropiado, aunque hace falta determinar los principios aplicables a la definición de las regiones NUTS (*Unidades Estadísticas Territoriales*). El umbral de subvencionabilidad (financiado en el 75% del PIB medio comunitario por habitante) señala que la ampliación reducirá el PIB medio por habitante de la Unión y que incrementará el tamaño, el número y las necesidades de

²⁰ Los métodos para definir las regiones y zonas subvencionables se ajustan a los diferentes objetivos e iniciativas comunitarias de los *Fondos Estructurales*, que tienen actualmente una orientación vertical (regional) u horizontal (temática). La horizontal se aplica para el actual Objetivo 3, financiado por el FSE. La regional consiste en definir previamente una lista de zonas subvencionables. Únicamente pueden subvencionarse actividades realizadas en estas localidades. Pero en la práctica se aplican los dos métodos. La Comisión elabora una lista exclusiva de zonas subvencionales, que pueden ser definidas conjuntamente con las autoridades nacionales, como ocurre en el actual Objetivo 2, por la Comisión únicamente, en función de criterios estadísticos comunitarios, como ocurre con el Objetivo 1. En el caso del Objetivo 1, la utilización del criterio de un bajo PIB per cápita (menos del 75% de la media de la UE) ha permitido de forma objetiva la lista de regiones subvencionables durante el periodo 2000-2006. En la zonificación indirecta las zonas subvencionables son decididas por los gobiernos nacionales en función de una serie de parámetros establecidos por la Comisión. La zonificación indirecta es flexible, y algunos miembros han optado por aplicar la orientación regional a las intervenciones del Objetivo 3.

las regiones retrasadas. Y las necesidades no justificarían una reducción de los recursos asignados a estas regiones, si bien tampoco son las únicas con problemas estructurales. Para el Objetivo 2 debería primar la zonificación indirecta, aunque se debe mantener la cooperación transfronteriza en la programación general de los *Fondos Estructurales* (la transversalización), como también la coordinación de los *Fondos Estructurales* y el *Fondo Europeo de Desarrollo* en lo que se refiere a las regiones ultraperiféricas.

Junto a todo ello, los países candidatos urgen de la reforma de sus administraciones para gestionar los fondos procedentes de la Unión, tanto más cuando parece probable que las primeras adhesiones tendrán lugar en el año 2003. El mayor peso de los *Fondos Estructurales* en los países candidatos estribará en que no sea aplicable el principio de adicionalidad al *Fondo de Cohesión*, aunque la distribución de los mismos entre los nuevos Estados miembros siga determinándose por los principios y criterios aplicados a los miembros actuales. La programación podría efectuarse en dos fases: elaborando la Comisión una estrategia global para determinar las prioridades, o bien para las regiones retrasadas estableciendo una programación integral.

El *Fondo de Cohesión* arrastra pesadas cargas, pues hoy su participación en las políticas estructurales en los Estados miembros asciende sólo al 18%, y falta el conjunto de criterios objetivos para el reparto, a diferencia de lo que ocurre con los *Fondos Estructurales*. Asimismo, debería ser un único instrumento de financiación de los grandes proyectos de transporte y protección ambiental en las regiones retrasadas. Por tanto, una Unión ampliada deberá contar siempre con la política de cohesión, puesto que las disparidades de todo tipo aumentarán con la ampliación. Entre 1988 y 1999 la Unión reforzó su política de cohesión, pero en el marco de la *Agenda 2000* se acordó mantener la ayuda financiera de 1999 para el periodo 2000-2006, que asciende al 0,46% del PIB de la Unión actual. El mencionado *Consejo de Berlín* confirmó que se mantendrá ese valor a la Unión ampliada a 21 miembros, lo mismo que para la *Europa de los Quince*. Con las actuales normas para el periodo 2000-2006 las transferencias de los *Fondos Estructurales* y el de *Cohesión* están limitadas a un máximo del 4% del PIB anual en todos los Estados miembros, lo que implica restricciones actuales y futuras, puesto que las ayudas a las preadhesiones se deberán mantener a los países que no hayan entrado en enero del 2007.

Es cierto que algunas políticas contribuyen de forma indirecta a la cohesión, como ocurre con la *Unión Económica y Monetaria* que ayuda a alcanzar la estabilidad macroeconómica, el mercado interior, las reformas estructurales, etc., pero deben acompañarse de otras medidas. Así lo ha demostrado la PAC, cuya contribución a la cohesión ha sido muy variable, o la *Política Pesquera Común*, que requiere de políticas sociales y económicas que tiendan a la diversificación de actividades en las regiones afectadas. También la política de transportes, que urge de una mayor complementariedad en la relativa a grandes redes. Es necesario que las políticas de la Comunidad aumenten su contribución a la Cohesión, consideraciones ya contempladas en el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los Fondos Estructurales han constituido el instrumento traductor de esa preocupación por la realidad regional como base de la integración. La delimitación territorial para la

aplicación de los mismos se hizo en función de «regiones-objetivo», en un intento de cubrir todas las especificidades e identidades regionales, y sus consiguientes deficiencias estructurales. La reunión de Potsdam (1999) fijó los objetivos de la ETE: un desarrollo urbano policéntrico, la igualdad de acceso de las regiones a las infraestructuras, etc., coincidentes con algunos ya financiados por el FEDER. Pero la ampliación al Este planteará nuevos retos a la cohesión territorial, como evitar que no aumenten las disparidades entre las regiones centrales y periféricas. Por otra parte, las regiones más prósperas de la Unión son urbanas, mientras que más de dos de cada tres habitantes de la Europa meridional viven en zonas rurales, con un porcentaje que aumenta (a excepción de Portugal). Se ha de partir de la base de que el carácter rural no es un obstáculo para la creación de empleo y riqueza.

Hasta ahora la convergencia real ha sido efectiva. En el último cuarto de siglo el crecimiento anual del PIB ha sido superior al 2%, aunque se haya tratado de un crecimiento sin empleo y de que la productividad en las regiones rezagadas haya sido inferior a la media. Entre éstas se encuentra la mayoría de las españolas, donde el bajo nivel de empleo es causa del correspondiente PIB per cápita y productividad. Muchos malos resultados están en relación con la concentración en los sectores menos productivos, cuando la evolución a largo plazo hacia los servicios indica una necesaria reestructuración en estas regiones, donde el empleo industrial y agrario ha disminuido. Pero la reestructuración del empleo será mayor en los próximos años en los países candidatos, donde la mayor parte del empleo está centrado en la agricultura. La concentración de la actividad en sectores de bajo valor añadido, como la agricultura, afectará en mayor medida a los países candidatos.

Hoy Europa se ve inmersa en un complejo proceso de revisión. El debate aglutina a una obligada redefinición de la política estructural operativa en el 2006, y una viva discusión sobre el reparto de competencias entre los Estados miembros y la UE, ámbito en el que las regiones alzan con fuerza su voz reivindicativa. Los enfoques tradicionales de las políticas regionales han sido el redistributivo entre regiones y el compensatorio entre Estado y región. La nueva concepción de desarrollo endógeno adoptada por la Comunidad, iba a suponer el intento de superación, o al menos de reducción, de las diferencias regionales originadas por el proceso de liberalización que representaba la constitución del Mercado Interior.

España tiene un largo camino por recorrer, y debería aprovechar la Presidencia de la UE en el primer semestre del 2002. Ante el inminente cierre de capítulos de negociación por parte del grupo más avanzado de países candidatos, podría imponer su protagonismo político para actuar como catalizador de las voces de las regiones más desfavorecidas de los Quince. No se trata de erigirse en demandante de exigencias de alto coste. Antes bien, y desde una postura conciliadora, de alimentar el debate sobre las cuestiones al respecto que ya han sido puestas sobre la mesa. En definitiva, la actividad de esta presidencia va a ser decisiva. El *Comité de las Regiones* ha trabajado contra el reloj para hacerse con voz legítima y voto en la Convención. En el seno del mismo podrían plantearse muchas alternativas y soluciones. Eventos como el citado Pleno de noviembre, el *Consejo Europeo* de diciembre de 2001, la reunión de la Comisión 1 del *Comité de las Regiones* en España (enero de 2002 en Murcia), el debate ya iniciado en el *Parlamento Europeo* (septiembre de 2001), junto a las iniciativas que distintas entidades regionales están tomando

(CRPM²¹, Eurocities, etc.), conforman un escenario en el que será interesante comprobar los movimientos españoles para alcanzar parte de sus objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (1995): *El medio ambiente en Europa*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE. Estrategia territorial europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Acordada en la Reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Terra. An experimental laboratory in spatial planning*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Reglamento CE (1999): N° 1260/99. DOCE L 161 (26 de junio).
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Comunicación de la Comisión Europea: Orientaciones para INTERREG III*. DOCE C 143 (23 de mayo).
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social. Anexo estadístico*. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *White Paper on Governance*. DOCE C 287 (12 de Octubre).

21 Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas.

