

# Un nuevo horizonte para la Política Regional de la UE

## El Tercer Informe de Cohesión

### Introducción: importancia de la Política Regional

La Política Regional o de Cohesión Económica y Social (Política de Cohesión) abarca al conjunto de medidas e iniciativas comunitarias destinadas a fomentar el desarrollo económico y social armoniosos de todos los Estados miembros y regiones de la Unión. Actualmente, constituye uno de los pilares claves del proceso de integración europea, dada su importancia cuantitativa (presupuestaria) y cualitativa (político-institucional). Los instrumentos que la componen son los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, denominados en su conjunto, Fondos de Cohesión.

Desde este último punto de vista, la relevancia político-económica de la política regional reside básicamente en tres factores.

En primer lugar, la política regional constituye el principal garante del cumplimiento de uno de los objetivos y principios que inspiraron la creación de la CEE, tal y como recogieron los «padres fundadores» en el Tratado de Roma: «promover el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, ... la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miem-

bros» (1). Estos objetivos y principios, serían posteriormente trasladados al Tratado de la Unión (2) y en el Tratado de Niza (3).

En segundo lugar, representa un pilar básico de la Unión, ya que la persistencia de diferencias sustanciales en el desarrollo económico de los distintos Estados miembros y regiones es incompatible con una verdadera integración económica y social.

Por último, constituye la política comunitaria más visible para los ciudadanos de la Unión, dado que éstos son los primeros beneficiarios de todas las medidas destinadas a mejorar las infraestructuras regionales (por ejemplo: construcción de puentes, autopistas, aeropuertos y redes ferroviarias) o a facilitar el acceso a los mercados de trabajo, incrementando por ello sus posibilidades de encontrar empleo.

Esta importancia cualitativa se traduce actualmente en una relevante dotación presupuestaria que avala la importancia cuantitativa de la política regional. Así, durante el marco financiero actualmente vigente (Perspectivas financieras 2000-2006) alrededor de una tercera parte de los gastos comunitarios (213.000 millones de euros en créditos de compromiso) para este periodo se destinará a los fondos e iniciativas regionales. En concreto,



EN PORTADA

Este artículo ha sido elaborado por Cristina Serrano Leal y Begoña Montoro de Zulueta, Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

(1) Tratado de Roma, artículos 2 y 3.  
(2) Título XIV, artículos 130a y Protocolo sobre cohesión económica y social.  
(3) Artículos 158-162.

durante el año 2000, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión llegaron a absorber el 36,6 por 100 del presupuesto de la Unión.

Las Perspectivas financieras actualmente en negociación, correspondientes al periodo 2007-2013, parten de una propuesta financiera de la Comisión Europea que asigna a la política de cohesión un total de 336.000 millones de euros (a precios de 2004), lo que representaría cerca de una tercera parte del presupuesto de la Unión para el total del periodo.

De cara al futuro la política regional continuará siendo uno de los pilares fundamentales del proceso de integración, si bien se introducirán importantes reformas como reflejo de las nuevas circunstancias político-económicas en las que ésta deberá desarrollarse (la ampliación de la UE a 10 nuevos Estados) y de las nuevas prioridades asumidas por la Unión en la llamada Estrategia de Lisboa, cuando los jefes de Gobierno de los Estados miembros, reunidos en dicha capital europea en marzo de 2002, acordaron transformar la economía de la Unión en una de las más competitivas a nivel mundial, a más tardar en 2010 (4). Dicho compromiso ha sido posteriormente relanzado por la presidencia española en el Consejo Europeo de Barcelona en marzo de 2002 (5).

Este artículo tiene como objetivo describir las reformas propuestas por la Comisión para la futura política regional, tal y como quedan recogidas en el Tercer Informe de Cohesión, publicado por la Comisión el 18 de febrero de 2002 (6),

(4) Consejo Europeo de Lisboa

(5) Consejo Europeo de Barcelona

(6) El artículo 159 del Tratado de la Unión establece que «Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social».

así como analizar los principales antecedentes de esta política.

### Breve evolución histórica de la Política Regional

Si tenemos en cuenta que en el año 1974, la política regional apenas participaba con un 4,5 por 100 en volumen global del presupuesto comunitario, frente a un peso relativo actual del 34 por 100, se pone en evidencia que el papel protagonista que actualmente desempeña la política regional es el resultado de un largo proceso histórico que parte de los inicios del proyecto de integración, en los que las iniciativas comunitarias en este ámbito eran prácticamente inexistentes.

Efectivamente, cuando se constituyó en 1957 la Comunidad Económica Europea, los desequilibrios regionales entre los Estados miembros fundadores no tenían la misma entidad ni ocupaban un lugar prioritario en la agenda política. Por ello, en el Tratado de Roma en 1957 no se contempló la posibilidad de desarrollar una política regional a nivel comunitario. Si bien, el Tratado Constitutivo de la CEE menciona dicha política, lo hace marginalmente y vinculando su existencia a la creación del Fondo Social Europeo (FSE) y del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que debía conceder préstamos para «desarrollar las regiones más atrasadas». Esta política era entonces responsabilidad de cada Estado, estableciéndose como único imperativo el respeto a los principios de libre competencia y al objetivo del «mercado común».

La primera ampliación de la CEE, tras la adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en 1972 vendría a alterar el equilibrio político y económico hasta entonces existente y a evidenciar la necesidad de desarrollar, a nivel comunitario, una política regional. En efecto, Irlanda



EN PORTADA

en el momento de su incorporación presentaba un PIB inferior en un 60 por 100 a la media comunitaria, mientras que muchas regiones del oeste y norte del Reino Unido se encontraban inmersas en un proceso de reconversión industrial y presentaban importantes problemas socioeconómicos. En este contexto, los Jefes de Gobierno de los Estados miembros (7) acordaron establecer una política regional comunitaria que coordinase las iniciativas de cada Estado y que se instrumentalizara a través de un Fondo Comunitario de Desarrollo Regional. Habría que esperar hasta 1975 para que esta voluntad política se materializara en una medida concreta: la creación del Fondo para el Desarrollo Regional (FEDER), con la aprobación de su primer Reglamento. Surge así uno de los principales instrumentos de la política regional actual, si bien entonces se concibió con un marcado carácter subsidiario, esto es, como apoyo financiero a las políticas nacionales. Las reformas que posteriormente se realizarán irán dotando de una autonomía cada vez mayor a la política regional comunitaria respecto a las voluntades de cada Estado miembro.

La primera gran reforma, conocida popularmente como «Paquete Delors I», vino impulsada por la integración en la CEE de Grecia en 1981, y de España y Portugal en 1986. Las importantes diferencias de los niveles de renta por habitante de estos nuevos Estados miembros respecto a la renta media comunitaria, inferior en un 77 por 100 y un 55 por 100, en los casos de España y Portugal, puso en evidencia la necesidad de incrementar la dotación de los fondos destinados a ayudas regionales. Adicionalmente, la entrada en vigor del Acta Única Europea

(AUE) (8) amplía los objetivos de esta política. Así, la reducción de los desequilibrios regionales aparecerá englobada dentro de un fin más amplio, la cohesión económica y social. Posteriormente, el Tratado de Maastricht (1992) y de Amsterdam (1997) colocaría a este objetivo en el mismo nivel de importancia que los objetivos del mercado interior y la Unión Económica y Monetaria. La consecución de esta última implicaría que la política de cohesión asumiría entonces nuevos fines y ámbitos de actuación para garantizar la consecución de la convergencia real.

Se pone en evidencia que la política de cohesión ha ido asumiendo objetivos cada vez más amplios y un creciente peso dentro del conjunto de políticas comunitarias a medida que el proceso de integración comunitaria avanzaba, tanto en términos cuantitativos, por las sucesivas ampliaciones, como en términos cualitativos por implicar cesiones de soberanía cada vez más importantes de los Estados miembros.

### Antecedentes: la Agenda 2000

Los antecedentes de la actual reforma de la política regional hay que buscarlos en las negociaciones presupuestarias de la Agenda 2000 y en los acuerdos alcanzados en el marco del Consejo Europeo de Berlín (9), que ratificarían su contenido en lo relativo a la necesidad de avanzar en la cohesión económica y social, teniendo en cuenta la futura ampliación y los costes que ello supondría para los Estados miembros actuales.

La denominada Agenda 2000 constituye un paquete legislativo, de alrededor una veintena de medidas legales, que



EN PORTADA

(7) Consejo Europeo de octubre de 1972, que aprobó la primera ampliación de la CEE.

(8) Febrero de 1988, Título V.

(9) 24 y 25 de marzo de 1999.

vinieron a dotar de fundamento jurídico las conclusiones de la comunicación «Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia» (10) presentada por la Comisión el 16 de julio de 1997. Este documento supone la respuesta de la Comisión a la solicitud planteada por los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995, para que esta institución elaborara un documento general sobre la futura ampliación así como una comunicación sobre el futuro marco financiero de la Unión, que sirviera de base a las negociaciones sobre el futuro marco financiero 2000-2006.

La Comunicación recogió como prioridad, de cara a la futura ampliación de la Unión, la necesidad de mantener la política de cohesión económica y social, de continuar con la ya iniciada reforma de la PAC, de fomentar el crecimiento, el empleo y el desarrollo sostenible y de permitir la adhesión de los nuevos Estados, todo ello manteniendo el necesario rigor presupuestario.

Estas prioridades se tradujeron posteriormente en instrumentos jurídicos cuando la Comisión presentó una serie de propuestas legislativas sobre las que se alcanzó un acuerdo en el Consejo Europeo de Berlín, de marzo de 1999.

El paquete legislativo de la Agenda 2000 abarca entre otros ámbitos (reforma de la PAC, Perspectivas financieras 2000-2006) la reforma de la política estructural. Esta reforma perseguía un triple objetivo.

1. En primer lugar, incrementar la eficiencia de los instrumentos estructurales basándose fundamentalmente en dos principios: intensificar la concentración de las ayudas regionales, disminuyendo el número de objetivos y simplificar el número de instrumentos entonces dispo-

nibles, reduciendo a cuatro las trece iniciativas entonces existentes.

2. En segundo lugar, mantener el nivel presupuestario de la cohesión económica y social. Así, el esfuerzo de cohesión no debía ser inferior al 0,46 por 100 del presupuesto comunitario lo que, por otra parte, suponía el mantenimiento, de la reducción de los desequilibrios regionales como prioridad política.

3. Por último, extender el esfuerzo de cohesión regional a los Estados candidatos, lo que supondría aplicar el principio de solidaridad financiera, que tradicionalmente ha caracterizado al proceso de integración, a los futuros miembros desde el momento en que se integren en la Unión. A éstos, no obstante, se aplicará el límite del 4 por 100 del PIB como máximo de ayuda a percibir en concepto de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

Centrándonos en el primero de estos objetivos, la necesidad de incrementar la eficacia de los instrumentos de política regional pasaba inevitablemente por aumentar la concentración de su actuación, reduciendo el número de objetivos y de iniciativas comunitarias.

Los siete objetivos entonces vigentes se redujeron a tres:

1. El Objetivo 1, las regiones con una renta por habitante inferior en un 75 por 100 a la media comunitaria debían recibir la mayor parte de la dotación de los Fondos Estructurales (hasta dos terceras partes). En este objetivo pasaron a integrarse las regiones ultraperiféricas (RUP) y las regiones del Objetivo 6 (11). Se estableció, así mismo, un *phasing-out* para aquellas regiones del antiguo Objetivo 1 que en el nuevo marco financiero

(11) Zonas con muy baja densidad de población (no superior a ocho habitantes por Km cuadrado), y sin perjuicio de requisito de concentración, correspondientes a determinadas regiones de Finlandia y Suecia tal y como quedó recogido en el Acta de adhesión de estos países



EN PORTADA

(10) COM (97) 2000.

2000-2006 superasen el umbral de elegibilidad, por el cual la ayuda se iría reduciendo de forma paulatina a lo largo del nuevo período de programación.

2. El nuevo Objetivo 2 agrupa a los antiguos Objetivos 2 y 5b (12). Este nuevo objetivo concentraría sus esfuerzos en la reconversión económica y social de regiones con problemas estructurales por distintas razones (cambios socioeconómicos, zonas en crisis dependientes de la pesca o la agricultura, zonas urbanas con dificultades, ...). Las medidas del anterior Objetivo 5a (reforma de estructuras agrícolas) se incluyeron en el ámbito de la Política Agrícola Común y del FEOGA Garantía.

3. El Objetivo 3, está destinado a desarrollar los recursos humanos en las regiones que permanecieran excluidas de los objetivos anteriores, dando prioridad al adecuación a los cambios económicos y sociales, educación y formación continua, políticas activas en el mercado de trabajo para luchar contra el desempleo y la exclusión social. En este nuevo objetivo se integraron los antiguos objetivos 3 y 4 (13).

Las nuevas condiciones generales aplicables a las intervenciones de los Fondos Estructurales quedaron recogidas en un Reglamento horizontal, que incluye disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, que se completa con tres Reglamentos específicos para cada uno

de los tres fondos correspondientes (FEDER, FSE e IFOP). La Sección de Orientación del FEOGA queda recogida por un nuevo Reglamento sobre desarrollo rural (14).

Este principio de mayor concentración también se aplica a las iniciativas comunitarias, las catorce entonces en vigor quedaron reducidas a: INTERREG, destinada para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; LEADER, para el desarrollo rural y URBAN destinada a la recuperación de las ciudades y barrios en crisis.

El segundo objetivo perseguido por la Agenda 2000, en su reforma de la política estructural, hacía referencia a la necesidad de garantizar la continuación del esfuerzo financiero de la cohesión económica y social. Las Perspectivas financieras 2000-2006 y el Acuerdo Interinstitucional de mayo de 1999 que garantizó su entrada en vigor, establecieron el marco financiero necesario para su cumplimiento. Las Perspectivas Financieras prevén un esfuerzo de cohesión del 0,46 por 100 para este periodo que, en términos de créditos de compromiso, correspondía a 213.000 meuros (15), lo que implicaba mantener la media de la ayuda durante el periodo 1994-1999, en términos globales.

Por último, el tercer objetivo perseguido por la Agenda 2000, extender el esfuerzo de cohesión regional a los Estados candidatos (16), representa uno de



EN PORTADA

(12) Objetivo 2: reconversión de las regiones o partes de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial (tasa media de paro superior a la media comunitaria, porcentaje de empleo industrial igual o superior a la media comunitaria y disminución del empleo industrial) y Objetivo 5b, desarrollo y ajuste de zonas rurales (bajo nivel de desarrollo económico, elevado índice de empleo agrícola, bajo nivel de renta agrícola, y baja densidad de población y/o importante tendencia al despoblamiento).

(13) Objetivo 3: lucha contra el paro de larga duración, inserción profesional y promoción de la igualdad; Objetivo 4: adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

(14) Reglamentos de FFEE.

(15) Frente a la propuesta de 239.000 meuros de la Agenda 2000.

(16) Desde la Cumbre Europea de Helsinki, de diciembre de 1999, 13 son los países candidatos a la adhesión: los diez países de Europa Central y Oriental (PECOs) y Chipre, Malta y Turquía. Todos estos Estados, exceptuando Turquía, participan en negociaciones de adhesión desde 1998 (Chipre, Estonia, Polonia, República Checa, Hungría y Eslovenia) o desde el 2000 (Malta, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria). Su adhesión está condicionada al cumplimiento de los criterios definitivos en Copenhagen, 1993.

los retos más importantes de la futura política regional. En efecto, la ampliación conlleva la creación de un nuevo grupo de Estados miembros, constituido por países cuya renta es inferior en un 40 por 100 a la media comunitaria, dentro del cual se incluirán todos los Estados bálticos Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria y Eslovenia. El resto de los Estados miembros se distribuirán en otros dos grupos: un segundo grupo, formado por España, Grecia, Portugal, Malta, Eslovaquia y la República Checa, que representan el 13 por 100 de la población total de la UE, con una renta cercana al 80 por 100 de la RNB de la Unión ampliada; y, finalmente, el resto de los Estados con una renta superior en un 120 por 100 a la media comunitaria.

En un contexto de enorme heterogeneidad como el descrito, la aplicación del principio de solidaridad financiera, que tradicionalmente ha inspirado el proceso de integración, exige concentrar la mayor parte de los fondos de cohesión en las regiones más desfavorecidas, regiones que, en el caso de los nuevos Estados, abarcarán la práctica totalidad de su territorio. Sin embargo, es necesario tener en cuenta, al mismo tiempo, que las regiones y Estados que han entonces han resultado beneficiarias de las medidas regionales continuarán en el futuro presentando importantes deficiencias y deberán consecuentemente continuar recibiendo este apoyo financiero.

Con el objetivo de atender a las necesidades de los países candidatos, en todos los sectores económicos y sociales, se crearon los instrumentos preadhesión de apoyo y ayuda financiera. Para atender al tercer objetivo contemplado en la Agenda 2000, el Consejo Europeo de Berlín de 1999 aprobó la duplicación de las ayudas preadhesión a partir del año 2000 y la creación de dos instrumentos específicos:

- El Instrumento Estructural Preadhesión (ISPA) dotado con 1.040 meuros anuales a partir de 2000, destinado a proyectos de inversiones en infraestructura de transporte y medio ambiente, inspirado en el Fondo de Cohesión. Para el conjunto del marco financiero 2000-2006 se le dotó con 10,92 millardos de euros.

- El Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD) dotado con un presupuesto de 3,65 millardos de euros para el periodo 2000-2006. Estas ayudas deben concentrarse en ámbitos considerados como prioritarios, tales como la mejora de las estructuras de transformación, los circuitos de comercialización y el control de calidad de los alimentos.

Ambos vendrían a complementar las intervenciones que ya se estaban realizando, desde 1989, al amparo del Programa PHARE (17) que continuaba siendo la principal fuente de financiación para los Estados candidatos, hasta su adhesión.

Tras la adhesión, el 1 de mayo de 2004, toda esta ayuda preadhesión pasa a ser sustituida por la ayuda financiera canalizada por medio de los Fondos Estructurales y por el Fondo de Cohesión.

En enero de 2001 se publica el *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social* (18) que perseguía dos objetivos: por una parte, analizar la evolución de la cohesión económica y social en una

(17) Actualmente el programa Phare creado en 1989 para la ayuda a los países excomunistas de Europa, se concentra en dos prioridades: a. el refuerzo de la capacidad institucional, esto es, implantación de estructuras institucionales y organizativas dotadas de las competencias y capacidades necesarias para definir los programas plurianuales. En definitiva, se trata de un programa preparatorio para la gestión de los Fondos Estructurales y b. ayuda a inversiones destinadas a adaptar las empresas y las infraestructuras a la normativa comunitaria.

(18) COM (2001) 24 final. Publicado en enero 2001 con el título «Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de territorios».



EN PORTADA

CUADRO 1  
ACCIONES ESTRUCTURALES  
REPARTO INDICATIVO DE FONDOS PARA EL PERIODO 2000-2006  
(En millones de euros)

Estado miembro	Objetivo 1	Trans. Obj. 1	Objetivo 2	Trans. Obj. 2	Objetivo 3	Pesca	Inic. comun.	Fondo Cohesión	Total	Des. rural
Bélgica.....	-	625	368	65	737	34	209	-	2.038	50
Dinamarca.....	-	-	156	27	365	197	83	-	828	46
Alemania.....	19.229	729	2.984	526	4.581	107	1.608	-	29.764	700
Grecia.....	20.961	-	-	-	-	-	862	3.060	24.883	131
España.....	37.744	352	2.553	98	2.140	200	1.958	11.160	56.205	459
Francia.....	3.254	551	5.437	613	4.540	225	1.046	-	15.666	760
Irlanda.....	1.315	1.773	-	-	-	-	166	720	3.974	315
Italia.....	21.935	187	2.145	377	3.744	96	1.172	-	29.656	595
Luxemburgo.....	-	-	34	6	38	-	13	-	91	12
Holanda.....	-	123	676	119	1.686	31	651	-	3.286	55
Austria.....	261	-	578	102	528	44	358	-	1.871	423
Portugal.....	16.124	2.905	-	-	-	-	671	3.060	22.760	200
Finlandia.....	913	-	459	30	403	31	254	-	2.090	290
Suecia.....	722	-	354	52	720	60	278	-	2.186	149
Reino Unido.....	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	961	-	16.596	154
<b>Total.....</b>	<b>127.543</b>	<b>8.411</b>	<b>19.733</b>	<b>2.721</b>	<b>24.050</b>	<b>1.106</b>	<b>10.290</b>	<b>18.000</b>	<b>211.854</b>	<b>4.339</b>

Unión a 27 miembros y por otra promover el debate sobre el futuro de la política europea de cohesión. Dicho debate, desarrollado en múltiples foros (19), permitirá alcanzar un amplio consenso sobre el futuro de la política regional, a lo largo de las siguientes líneas:

- La política regional constituye un instrumento indispensable para alcanzar los objetivos de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo, especialmente en el contexto de una Unión ampliada en la que se duplicarán las disparidades.
- El desarrollo de las regiones más desfavorecidas debe continuar siendo el principal objetivo, permaneciendo el umbral de elegibilidad del Objetivo 1 en el 75 por 100 de la media comunitaria.
- Es necesario encontrar una solución para las regiones afectadas por el efecto estadístico.
- Es necesario reforzar la cooperación transfronteriza, transeuropea e interregional.

(19) Foro Europeo de la Cohesión, 21 y 22 de mayo de 2001, Reunión informal en Namur durante la presidencia belga los días 13 y 14 de julio de 2001, Memorando español sobre las consecuencias de la ampliación en la política regional.

Teniendo en cuenta estos puntos de acuerdo, la Comisión ha tenido el encargado de elaborar propuestas para la política regional, que pudieran responder a los nuevos desafíos que deberá afrontar la Unión en el medio plazo.

### La futura Política Regional: el Tercer Informe de Cohesión

El Tercer Informe de Cohesión, publicado el 18 de febrero de 2002, tiene como objeto dar una respuesta a los nuevos retos de la Unión que afectarán directamente al futuro de la política regional. Estos se derivan fundamentalmente del hecho de que la incorporación al proyecto comunitario de 15 nuevos Estados miembros supondrá un agravamiento importante de las disparidades regionales, económicas, sociales y territoriales. En concreto:

- La población y superficie total de la Unión se incrementarán, respectivamente, en un 20 y 23 por 100, mientras que la RNB comunitaria crecerá únicamente en un 4,8 por 100 y la renta por habitante disminuirá en aproximadamente un 13 por 100.



EN PORTADA

- Actualmente las regiones menos desarrolladas de la UE15 (regiones Objetivo 1) presentan una RNB que se sitúa entre el 60 y el 75 por 100 de la media comunitaria. En el futuro, con una UE27 estas regiones no sólo alcanzarán el 40 por 100 de la riqueza media de la Unión.

- En la UE a 15 únicamente cuatro Estados (España, Grecia, Irlanda —únicamente hasta el 2004— y Portugal) son beneficiarios del Fondo de Cohesión. En 2004, los diez nuevos Estados miembros podrán ser perceptores del mismo.

A los retos derivados del proceso de ampliación se añaden otros desafíos, no menos importantes, consecuencia del imparable proceso de globalización y necesaria reestructuración económica, de la revolución tecnológica, de creciente importancia de la sociedad de la información, del envejecimiento de la población y de la amenaza del terrorismo internacional. En este contexto, los compromisos políticos asumidos por los Jefes de Estado o de Gobierno, en Lisboa y Gotemburgo, de reforzar la competitividad europea adquieren, si cabe, mayor importancia y la política de cohesión se consolida como instrumento fundamental para alcanzar los ambiciosos objetivos de reforzar el desarrollo sostenible, la competitividad y la convergencia.

La necesidad de afrontar estos retos en el marco de una UE ampliada, ha sido la principal razón que justifica las reformas propuestas por la Comisión en el Tercer Informe de Cohesión y que, por otra parte, continúan las ya iniciadas con la Agenda 2000. Este informe pretende, de acuerdo con las nuevas prioridades establecidas por la Comisión en su comunicación sobre las Perspectivas financie-

ras 2007-2013 (20), prepara el terreno para elaborar el nuevo marco jurídico de los Fondos Estructurales, que se presentará para su negociación en verano de 2004.

El informe consta de cuatro apartados o capítulos:

- El primer capítulo, «Cohesión, competitividad, empleo y crecimiento: situaciones y tendencias», muestra que las disparidades, en términos de ingresos y empleo en toda la Unión, se han reducido a lo largo de la última década, especialmente desde mediados de los años 90. Sin embargo, aún persisten importantes disparidades entre las regiones y Estados más y menos prósperos que deben compensarse, lo que exigirá continuar con un esfuerzo a largo plazo.

- El segundo capítulo, «La repercusión de las políticas de los Estados miembros sobre la cohesión», llega a la conclusión de que la política de cohesión es un instrumento eficaz para reducir las disparidades regionales, ya que concentra sus esfuerzos en las regiones menos desarrolladas, a pesar de que su magnitud presupuestaria es muy inferior a la que cada Estado miembro destina a estos mismos fines. En este sentido, hay que tener en cuenta que el gasto público en los Estados miembros es de una media del 47 por 100 del PNB, una cifra que contrasta con el presupuesto de la Unión del 1 por 100 del PNB comunitario, del cual menos de la mitad se destina a política de cohesión.

- De acuerdo con el tercer capítulo, «Impacto de las políticas comunitarias: competitividad y cohesión», las políticas comunes como las de medio ambiente, mercado interior, PAC, de competencia y de ayudas estatales presentan un gran potencial para incrementar la efectividad de la política de cohesión. Un claro ejemplo de ello, destaca el Informe, es el cre-



EN PORTADA

(20) Comunicación de la Comisión: «Perspectivas Financieras y políticas de la Unión ampliada para el periodo 2007-2013», COM/2004/101

ciente peso del desarrollo rural en la PAC (21).

• Por último, en «El Impacto y valor añadido de las políticas estructurales», el Informe señala que los programas europeos han contribuido directamente a fomentar la convergencia regional y el empleo. A título de ejemplo, durante el período 2000-2006, esta política está añadiendo alrededor de un 3 por 100 de las reservas de capital en España, hasta un 9 por 100 en Grecia y Portugal, el 7 por 100 en el Mezzogiorno italiano y el 4 por 100 en los Länder de Alemania Oriental. El resultado es que se van reduciendo las disparidades en los sectores clave como el transporte en el que, por ejemplo, la red de carreteras en los Estados miembros más pobres de los Quince excede ligeramente en la actualidad al del resto de la Unión.

En definitiva, el Informe llega a las siguientes conclusiones:

1.º *Es necesario reforzar la política de cohesión en una Unión ampliada*, en la que se duplicarán las disparidades regionales y la que disminuirá la renta por habitante en un 12 por 100.

2.º Asimismo, *resulta imprescindible reforzar las nuevas prioridades políticas de la Unión*, de acuerdo con los compromisos asumidos en la Estrategia de Lisboa, para garantizar la consecución del objetivo de transformar la UE en la economía en la más competitiva a nivel mundial antes del año 2010. A este respecto, crecimiento y cohesión se refuerzan mutuamente por lo que la política de cohesión debe configurarse como parte integral de dicha Estrategia. Así, los objetivos de Lisboa y Gotemburgo

(21) «El informe de hoy subraya además la función clave que la cohesión debería desempeñar en el próximo período en la nueva y más simple política de desarrollo rural», Franz Fischler, Comisario de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca

(22) deben integrarse en la política regional.

3.º *Es necesario, al mismo tiempo, reforzar la competitividad para promover un desarrollo económico sostenible y equilibrado*. En este sentido, la persistencia de deficiencias estructurales en factores clave para la competitividad (insuficiente dotación de capital humano, financiero y medioambiental, por ejemplo) en determinadas regiones de la Unión (zonas montañosas, islas, regiones ultraperiféricas (RUP), ...) no sólo tiene un impacto negativo sobre las mismas, sino que, adicionalmente, suponen una pérdida de potencial de crecimiento real para el conjunto de la Unión.

4.º Por último, la reforma de la política de cohesión pasa por *crear un nuevo partenariado* entre todos los agentes implicados (comunitarios, estatales, regionales y locales) que permita mejorar su gestión.

Estas conclusiones se traducen en una nueva arquitectura para la política de cohesión en línea con las propuestas presentadas por la Comisión, el día 10 de febrero de 2004, referentes a las Perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 (23). En dicha Comunicación, la Comisión propone consolidar el esfuerzo financiero de la cohesión, hasta representar un tercio del presupuesto de la Unión para el total del periodo, lo que equivale a aproximadamente 336.000 meuros a precios de 2004, (344.900 incluyendo el Fondo de Solidaridad) (24)

(22) El Consejo Europeo de Gotemburgo, junio de 2001, se amplía la Estrategia de Lisboa hasta abarcar objetivos relacionados con la protección medioambiental y el desarrollo sostenible.

(23) Véase SERRANO, C; MONTORO, B; VIGUERA, E: «Perspectivas financieras 2007-2013. Las nuevas prioridades de la Unión Europea», *Boletín de Información Comercial Española* nº 2799, del 15 al 22 de marzo de 2004.

(24) Este importe viene a representar el 0,41 por 100 de la RBN comunitaria, el 0,43 por 100 incluyendo el desarrollo rural y el 0,45 por 100 incluyendo la reserva.



EN PORTADA

que permanecerá como objetivo de gasto.

Dicho importe se distribuirá entre tres nuevos objetivos que sustituirán a los actuales:

1. *Convergencia, crecimiento y competitividad* destinada a promover el crecimiento y la creación de empleo en los Estados miembros y regiones menos desarrollados, manteniéndose el umbral de elegibilidad en la renta *per capita* inferior en un 75 por 100 a la media comunitaria (25).

La propuesta incluye una solución temporal para aquellas regiones que resultarían elegibles en una Unión a 15 pero que quedan excluidas por el llamado efecto estadístico de la ampliación, dado que su situación económica objetivamente no ha cambiado. Para permitir que estas regiones consoliden el proceso de convergencia, la Comisión propone un apoyo financiero superior a los acuerdos de *phasing-out* de Berlín de 1999. En concreto, el Informe propone una ayuda decreciente durante un período transitorio que finalizará en el 2013, con un nivel medio de ayuda de alrededor del 67 por 100.

Este mismo objetivo permitirá, asimismo, proporcionar financiación a los Estados beneficiarios del Fondo de Cohesión, utilizando el mismo criterio de reparto (renta inferior al 90 por 100 de la media comunitaria).

Al objetivo de convergencia se destinará el 78 por 100 del presupuesto global de cohesión, distribuyéndose en una proporción de 42 por 100 para los actuales Estados miembros y un 58 por 100 para los Estados candidatos, si bien se mantendrá el límite actual del 4 por 100, incluyendo en el mismo las ayudas percibidas por desarrollo rural y pesca, imputadas,

(25) UE25- 2001,2002,2003.

dentro de la nueva clasificación presupuestaria, en la categoría 2.

En definitiva, los tres fondos asignados a este objetivo permitirán financiar actividades relacionadas básicamente con:

- En el caso del FEDER: la modernización y diversificación de la estructura económica (desarrollo de condiciones favorables para la I+D, mejora del acceso a la financiación y *know-how* empresarial...), la protección medioambiental, el refuerzo de las infraestructuras de transporte, redes de telecomunicaciones y energía, tratamiento de aguas, refuerzo de la capacidad institucional estatal y regional para gestionar los fondos de cohesión.

- El FSE se consolidará como principal instrumento financiero de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), proporcionando apoyo para actividades vinculadas con la mejora de las instituciones del mercado de trabajo, de los sistemas de educación y formación y de los servicios sociales y sanitarios, el incremento de las inversiones en capital humano y la promoción de la adaptación de la administración pública.

- El Fondo de Cohesión, de acuerdo con lo establecido en la propuesta de perspectivas financieras, debe reforzar el objetivo de desarrollo sostenible y se destinará, por tanto, a proyectos relacionados con las Redes Transeuropeas de Transporte y a las prioridades medioambientales.

2. El objetivo de *Competitividad regional y empleo*, recibirá el 18 por 100 de los recursos de cohesión, destinado a las regiones y países que no estén comprendidos en el objetivo anterior de «convergencia» pero que pueden presentar importantes de competitividad y/o de empleo. Así, con el fin de promover, por una parte, la competitividad regional, y por otra, la estrategia europea de empleo (EEE), considera a todas las regiones



EN PORTADA

comunitarias como potencialmente beneficiarias de la política regional. Abarcará dos tipos de programas, correspondientes a dos objetivos:

— En primer lugar, a través de los *programas regionales*, la política de cohesión ayudaría a las regiones y a las autoridades regionales a anticipar y promover el cambio económico en las zonas industriales, urbanas y rurales, reforzando su competitividad y capacidad de atraer y teniendo en cuenta las disparidades económicas, sociales y territoriales existentes. Los programas regionales, financiados con cargo al FEDER, estarían destinados a dos tipos de regiones:

- Regiones que abandonan por crecimiento natural el objetivo de convergencia (*phasing-in*). La Comisión propone un volumen de ayuda similar al *phasing-out* establecido en Berlín en 1999 para las regiones que salían de Objetivo 1, con un nivel medio de ayuda durante el periodo transitorio del 35 por 100 (empezando con un 75 por 100 para posteriormente ir disminuyendo, hasta percibir un 15 por 100 durante los tres últimos años).

- Potencialmente, el resto de regiones, no beneficiarias del objetivo de convergencia. No existirá un *zoning a priori*.

— El segundo lugar, a través de los *programas nacionales* la política de cohesión ayudaría a la población a anticipar y a adaptarse al cambio económico, ajustándose de ese modo a las prioridades de políticas de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), sosteniendo políticas de pleno empleo, mejorando la calidad y la productividad en el trabajo y la inclusión social. Los programas nacionales estarían cofinanciados por el FSE.

3. Por último, el objetivo de *Cooperación territorial europea*, con una dotación del 4 por 100, pretende fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio de la Unión. Aprovechando la experiencia

de la Iniciativa INTERREG (26), el informe recomienda que se siga promoviendo una integración armoniosa y equilibrada del territorio de la Unión mediante un apoyo a la cooperación transfronteriza y transnacional. Las actuaciones se centrarán en los siguientes fines:

a) *Cooperación transfronteriza*: serían elegibles todas las regiones (NUTS III) que se encuentren *a lo largo de las fronteras internas y externas tanto terrestres como marítimas*.

b) *Cooperación transnacional*: las regiones elegibles se deberán acordar entre los Estados miembros y la Comisión. Sus actuaciones se centrarían en prioridades estratégicas, tales como: I+D, medio ambiente, prevención de riesgos y gestión integrada de aguas.

c) *Cooperación interregional*: que debería integrarse en los programas regionales de convergencia, competitividad regional y empleo.

d) *Cooperación externa*: articulada por medio de un nuevo instrumento de Vecindad que financieramente se nutriría de los Fondos Estructurales y de los fondos de la categoría de ayuda exterior.

El Informe contiene, así mismo, una propuesta para dar respuesta a los problemas específicos de las *Regiones Ultra Periféricas (RUP)* (recogidos en el Artículo 299.2 del Tratado CE). En este sentido, la Comisión propone la creación de un fondo específico, cuya dotación aproximada de 1.100 meuros anuales, aunque esta referencia ha desaparecido del Informe, dentro del objetivo de competitividad regional y empleo, de un programa para compensar los problemas específicos de estas regiones.

(26) Desde 1990, la Iniciativa INTERREG ha financiado proyectos de cooperación fronteriza, transnacional e internacional para reforzar la economía, las infraestructuras, el empleo y el medio ambiente.



EN PORTADA

Para las regiones con «handicaps permanentes» (islas, zonas de montaña y regiones escasamente pobladas) la Comisión propone un incremento de las tasas máximas de cofinanciación.

### Conclusiones

El Tercer Informe presenta la Política de Cohesión como uno de los tres pilares de la Unión, junto con el mercado interior y la Unión Económica y Monetaria y como la única de las políticas comunitarias dirigida expresamente a reducir las desigualdades económicas y sociales en la Unión.

Culmina así un debate sobre la reforma de la política regional, iniciado tras la publicación del Segundo Informe de Cohesión. Actualmente predomina a nivel comunitario un amplio consenso sobre la gran utilidad de la política de cohesión como instrumento para reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión, ya que ésta ha cosechado durante los últimos años notable éxitos. Estos quedan recogidos en el Tercer Informe de Cohesión: en la Europa de los 15 se han reducido notablemente las disparidades del desarrollo y, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión, una tercera parte de la convergencia no se habría realizado sin los Fondos Estructurales.

De esta manera, el debate sobre el futuro de la política regional concluye consolidando la política de cohesión como medio indispensable para desarrollar las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo. Si bien, las regiones menos prósperas de la Unión deben seguir siendo prioritarias, la solidaridad no se debe limitar a éstas ya que hay otras regiones que presentan déficit claros de competitividad, lo que debilita, sin duda, el crecimiento global y el desarrollo equilibrado de la Unión. Otro punto de partida básico, se refiere a la necesidad de encontrar soluciones para las regiones que se ven afectadas por el efecto estadístico. Por último, parte de los esfuerzos de cohesión deben centrarse en la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

A pesar de la existencia de un amplio consenso de partida sobre estos aspectos, las negociaciones sobre las futuras perspectivas financieras se centrarán en cómo se distribuirán los recursos de la política de cohesión entre los nuevos objetivos descritos a lo largo del artículo. El proceso de negociación, que no ha hecho sino comenzar, será, sin duda, largo y complejo. Esto es inevitable cuando se trata de distribuir unos recursos limitados entre distintos posibles beneficiarios, en un momento de crecientes necesidades y nuevos desafíos para la UE.



EN PORTADA