

# La cohesión en la UE ante la crisis del Covid 19

**Joaquín Almunia Amann**

Ministro del Gobierno de España (1982-1991).  
Comisario europeo (2004-2014)

La igualdad es uno de los valores en los que se basa la integración europea. El modelo de sociedad europeo, también denominado “economía social de mercado”, queda así definido en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea: “Decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente...” La dimensión social de la construcción europea está por lo tanto ligada a la dimensión económica. Ambas deben desarrollarse en el marco del mercado interior completando sus ventajas y equilibrando sus resultados, lo que requiere fortalecer la cohesión y proteger el medio ambiente.

De acuerdo con ese modelo compartido por todos los que formamos parte de la UE, las sociedades europeas se comprometen con el ejercicio de la solidaridad. Es cierto que a la hora de llevar a la práctica estos valores, la situación es diferente en los diferentes países miembros. Hay diversos niveles de desarrollo económico, el tamaño y la eficacia de sus estados de bienestar no son iguales, y las políticas que llevan a cabo no están armonizadas y siguen siendo competencia, en general, de los estados miembros.

Por eso mismo, la UE ha fijado como uno de sus objetivos la cohesión. El título XVIII del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea está dedicado a establecer la manera en que la UE debe actuar para hacer posible “un desarrollo armonioso desde el punto de vista económico, social y territorial”. El logro de unos niveles elevados de cohesión es un complemento imprescindible del mercado único, que a su vez es uno de los grandes objetivos del proyecto de integración. En

los debates preparatorios del Tratado de Maastricht, Felipe González y Jacques Delors fueron los abanderados de la necesidad de introducir el objetivo de la cohesión entre los objetivos de la Unión Europea.

La política de cohesión, como la política social, forman parte de las “competencias compartidas” entre el nivel de decisión comunitario y las responsabilidades que siguen estando atribuidas a los países miembros. En el terreno social, es evidente que hoy en día los países tienen muchas más competencias y responsabilidades que “Bruselas”. A escala de la UE, los instrumentos principales de la política encaminada a profundizar en la cohesión son los relativos a la cohesión territorial.

El Fondo Regional y el Fondo Social, junto al Fondo Agrícola para actuaciones de carácter estructural y el Fondo para la pesca, fueron creados a raíz de la primera ampliación de la entonces denominada Comunidad Europea. El ingreso en 1973 de Irlanda y Gran Bretaña –junto con Dinamarca– supuso la incorporación de territorios con niveles de renta muy alejados de la media, uniéndose al caso hasta entonces único del sur de Italia. Con la llegada a la CE de Grecia, y poco después de España y Portugal, las divergencias internas de renta aumentaron aún más, lo que llevó a que en 1988 se produjese un primer aumento sustancial de los Fondos estructurales. En el Tratado de Maastricht (1992) se incluyó por primera vez el concepto de cohesión, lo que facilitó que se volviesen a duplicar los recursos de los Fondos, además de crearse uno nuevo, el Fondo de Cohesión. A partir de ese momento, los gastos asignados a esa política vienen representando más de un tercio del total de los presupuestos de la UE.

El éxito de esa política fue muy significativo, como sabemos muy bien en España. Hemos sido desde entonces, hasta la llegada de diez nuevos miembros tras la ampliación de la UE hacia el este en 2004, el máximo beneficiario de la política de cohesión territorial europea. Cuando estalló la recesión consecuencia de la crisis económica de 2008, nuestra renta per cápita se situaba en la media europea, y ese proceso de convergencia se debió en parte al impacto de las inversiones financiadas con cargo a los Fondos. Hoy, tras aquella crisis y el impacto de la pandemia, hemos vuelto a alejarnos algo de esa media.

En paralelo al aumento de la importancia, y de los recursos económicos asignados a la política de cohesión territorial, se estaban produciendo en toda Europa una serie de cambios que mostraban, por el contrario, tendencias preocupantes desde el punto de vista de las desigualdades territoriales en el conjunto del mercado interior. La aceleración de los procesos de globalización y digitalización, y en particular la creciente utilización de nuevas tecnologías de comunicación, están contribuyendo al aumento de las desigualdades sociales y territoriales entre el centro y la periferia de la UE. El crecimiento de servicios de alto contenido tecnológico, junto a la dinámica propia que deriva de la eliminación de barreras en el seno del mercado único, actúan muchas veces como “motores de divergencia económica y desigualdad” en los países menos avanzados, y entre estos y los más ricos.

Ante el fortalecimiento de esas tendencias, y muy particularmente a partir de la crisis económica y financiera de 2008, las prioridades e instrumentos de la política europea de cohesión territorial no se han ajustado a las necesidades de quienes debieran ser sus mayores beneficiarios. En los últimos tiempos, la política de cohesión beneficia al centro y el este, pero relega a un segundo plano a los países del sur de la UE. Junto a ello, las políticas nacionales en materia de redistribución y luchas contra las desigualdades sociales se han visto seriamente afectadas en muchos de esos mismos países por los ajustes que se han visto obligados a realizar durante la crisis.

La eficacia redistributiva de los estados de bienestar y de los sistemas tributarios en los países del sur de Europa, que ya era escasa antes de la crisis, ha empeorado aún más. Ha caído nuestro potencial de crecimiento, los niveles de empleo y de productividad son bajos, y en los casos de España y Grecia los niveles de desempleo son particularmente elevados. El impacto negativo de la política de austeridad (2010-2015) ha agravado esas desigualdades.

La capacidad de las políticas de la UE para hacer frente a esos desafíos, tanto en materia de crecimiento y desarrollo tecnológico como en lo que se refiere al fortalecimiento de los estados de bienestar y la corrección de las desigualdades, ha ido debilitándose. No me refiero solo a la política de cohesión territorial. El fracaso de la Estrategia de Lisboa 2000-2010, que pretendía orientar las políticas nacionales en un sentido más inclusivo y sostenible, fue muy evidente, pero el estallido de la crisis de 2008 evitó que la UE realizase una evaluación seria de sus resultados.

Los nuevos países del centro y del este de Europa sí han podido mantener su ritmo de crecimiento, en buena medida por los niveles tan bajos de los que partían al incorporarse a la UE y por el apoyo que reciben de los Fondos estructurales, mucho mayor en términos relativos del que percibía España en los años 80 y 90 del siglo pasado. Frente a ello, todos los países del sur, desde España a Grecia pasando por Italia o Portugal, hemos perdido posiciones. Vista la situación actual, pienso que la política de cohesión europea tal como fue definida hace tres décadas está reclamando una seria adaptación a las nuevas circunstancias.

En la segunda mitad de la pasada década, cuando el enorme impacto de la crisis económica empezó a amortiguarse con la vuelta del crecimiento y el aumento del empleo, se abrió un debate estratégico sobre el futuro del proyecto europeo. Había que aprender de los errores cometidos y llevar a cabo un diagnóstico serio sobre las carencias observadas en la UE. Además, las amenazas a la democracia en algunos países miembros del centro y este de Europa, la utilización demagógica de la crisis de los refugiados por parte de los populismos, y la ausencia de una política común de inmigración, añadieron una profunda crisis política a las ya existentes en el terreno económico y social.

Ese debate sobre el futuro de Europa y las estrategias requeridas para dejar atrás las crisis por las que hemos atravesado en los últimos años aparece ahora como una necesidad más urgente si cabe, pues debe también abarcar los retos que plantea la

pandemia del Covid 19. Desde marzo de 2020 es aún más evidente la necesidad de dotar a la integración europea de una visión y de una estrategia de medio y largo plazo. Se habla de la “autonomía estratégica”, de una Comisión “geopolítica” y de la utilización de un “lenguaje del poder” en nuestras relaciones exteriores.

El proyecto de integración está sometido por lo tanto a duras pruebas, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. El Brexit, la presidencia de Trump, la deriva autocrática de líderes como Putin o Erdogan, el poder creciente de China, los enormes problemas del continente africano... exigen que la UE refuerce su relevancia en la acción exterior. Y al mismo tiempo, reclaman que mejore su eficacia a la hora de superar las crisis del pasado decenio.

La nueva Comisión presidida por Ursula von der Leyen tomó posesión en diciembre de 2019. En su discurso de investidura, la presidente definió con claridad sus prioridades: visión geopolítica, transición energética hacia una economía con nivel cero de carbono, estrategia para hacer frente a la digitalización, nueva política industrial... Contó para ello con el apoyo crítico de la mayoría del Parlamento europeo y del Consejo europeo. Pero ante la aparición de la pandemia, el panorama cambió de manera súbita. Y ante ello, habiendo aprendido las lecciones de lo sucedido en la crisis anterior, el liderazgo de los máximos responsables europeos ha sido capaz de organizar una respuesta rápida y contundente.

Ha sido muy significativo el cambio de orientación de Alemania. Angela Merkel es consciente, por convicción y también por su propio interés, de la necesidad de aumentar el esfuerzo de solidaridad con los países más afectados por el Covid 19 y por sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas.

Por su parte, la Comisión está actuando de manera coordinada con los principales países miembros. Ha suspendido la aplicación de las reglas del Pacto de Estabilidad, ha flexibilizado las reglas de control de las ayudas de estado y ha propuesto un ambicioso Fondo de Recuperación y Resiliencia (FRR).

El Consejo europeo de finales de julio ha respaldado lo esencial de las propuestas de la Comisión. El FRR contiene un volumen muy importante de transferencias a fondo perdido, que se financiarán con nuevos recursos propios –o sea, con impuestos europeos– y como “puente” se autoriza a la Comisión para emitir deuda mancomunada.

Los países más afectados por la pandemia, entre ellos España, serán los mayores beneficiarios de ese gran esfuerzo, rompiéndose con la regla de reparto establecida para los fondos estructurales de la política de cohesión, que siguen existiendo junto al FRR. Además, antes del Consejo Europeo de julio se habían aprobado líneas de préstamo para atender las necesidades derivadas del aumento del desempleo (SURE), además de otras líneas de apoyo financiero del Banco Europeo de Inversiones y del Mecanismo Europeo de Estabilidad. Por su parte, el Banco Central Europeo mantiene una política monetaria muy expansiva.

El FRR deberá financiar proyectos de inversión preparados por los países miembros conforme a sus respectivos Planes de Reforma, que tendrán que ser aprobados por la Comisión, deben priorizar las inversiones orientadas a la lucha contra el cambio climático y a favorecer una transición energética hacia economías libres del uso de combustibles fósiles, así como los proyectos en materia de digitalización.

En cuanto al modelo de crecimiento, habrán de diseñarse planes que permitan aumentar la productividad –incluidos los relativos a la economía “verde” y a la digitalización– así como otros planes de apoyo a los sectores más afectados por las consecuencias de la pandemia: sector sanitario, turismo, etc.

Por todo ello, va a ser obligado priorizar el esfuerzo inversor de los próximos años con arreglo a los objetivos definidos en común a escala de la UE en torno a la transición energética y la digitalización. Todo ello combinado con la continuación de un proceso de reformas encaminado a mejorar nuestros niveles de productividad y de resiliencia ante futuros “shocks”. Lo cual abre ante nosotros una gran oportunidad que no podemos ni debemos desaprovechar. Y junto a ello, España debe presionar de nuevo a sus socios en la UE para adaptar la política de cohesión a esos nuevos retos.

Se ha hablado mucho de la crisis de la UE, con razón. El proyecto de integración sufrió mucho durante la pasada crisis económica. Pero antes de que se pudiesen resañar completamente las heridas económicas, sociales y políticas causadas por las dos recesiones de la economía europea en esos años, la pandemia del Covid ha vuelto a golpearlos, planteando nuevas carencias y exigiendo a los líderes europeos respuestas contundentes y un gran esfuerzo de coordinación y de solidaridad.

Como dijo Jean Monnet, uno de los “padres fundadores” más importantes del proyecto de integración, Europa avanzará a base de superar las crisis que vaya encontrando en su camino hacia “una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa”. Y en vista de lo que está sucediendo en estos meses, gracias a las decisiones que se están adoptando por la UE, soy optimista sobre nuestras posibilidades de salir de esta crisis con un proyecto común sólido, dotado de metas más ambiciosas que las que eran aceptadas hasta ahora.

El proyecto europeo significa para los españoles, hoy más que nunca, mucho más que recibir dinero “de Bruselas”. Tiene que ser capaz de permitirnos avanzar hacia un futuro mejor, con más y mejor crecimiento, competitividad y cohesión social y territorial. Un proyecto que debe ser sinónimo de solidaridad, para que los jóvenes tengan a su alcance la oportunidad de un futuro mejor que el de sus padres. Europa debe representar un proyecto de progreso y de justicia para todos, en todos los ámbitos, basado en un nuevo contrato social. Un proyecto que nos aporte seguridad y confianza, basado en el acuerdo entre los países miembros, fundado en sociedades libres y comprometidas con la reducción de desigualdades, y en economías abiertas al mundo. ■