

# Solidaridad y cohesión

**Ignacio Sánchez Amor**

Miembro del Parlamento Europeo

Me gustaría comenzar con la puntualización de que, en este caso, hablamos de política de cohesión de la UE en el sentido económico de solidaridad, distinguiéndola, primeramente, de la solidaridad puntual; por ejemplo, la solidaridad política expresada con Grecia y Chipre ante las presiones en el mediterráneo oriental por Turquía.

Esta actual política de cohesión de la UE tiene a su predecesora en la llamada política regional. El mismo cambio en la nomenclatura es significativo, dado que esta política cambia de nombre cuando la cohesión se convierte en un objetivo de la Unión Europea, algo en cuyas implicaciones abundaré más adelante.

Cuando se habla de política regional y de cohesión suele haber un exceso de “juridificación”, de intentar englobar y explicar el último esquema que da forma a esta política: se revisan objetivos, porcentajes, principios rectores... y al final, el sentido, la sustancia no se percibe en toda su profundidad. Esta dimensión, sobre qué supone en el fondo de la cuestión la política de cohesión de la UE, fuera de los tecnicismos, es donde me centraré. En particular, alrededor de dos cuestiones. ¿De dónde nace la idea de que un mercado común deba tener, además, una política territorial? Y, ¿por qué los instrumentos de la política territorial y de cohesión están deshaciéndose actualmente, al estar buscando que estos instrumentos financien políticas muy distintas de lo que significaba la cohesión?

## La Idea tras la política cohesión y sus inicios en la UE

En primer lugar, la hoy Unión Europea se concibe inicialmente como un simple mercado común. La ideología que subyacía a la creación de este mercado común era una ideología económica liberal, que entendía que un mercado al que se limitasen restricciones o intervenciones, para convertirse en un mercado único, permitiría, por sus propios mecanismos, una distribución de la riqueza. Todo

el mercado común inicial se crea, por tanto, en base de las políticas negativas, basadas en impedir que estados y actores privados interfieran en el mercado; en contraposición de políticas positivas, de promoción o incluso discriminatorias. Sin embargo, ya incluso en los años 50, algunos entre los llamados padres fundadores de la Unión Europea indicaron que no se trataba de un proceso tan directo.

La lógica tras la política de cohesión es, por tanto, más profunda que esta idea de generación de riqueza inicial: se basa en la redistribución de la riqueza con una marcada dimensión territorial. El Parlamento Europeo fue el gran activista, en especial en los años 60, que promovió que la Unión Europea, en especial el Consejo, se planteara cambios al respecto. Y mientras que el crecimiento económico de los años 60 permitió que los mecanismos del mercado generaran una cierta equiparación entre países en todos los términos, la crisis del petróleo al principio de los 70 pone en evidencia las carencias de un sistema sin dimensión territorial. Es entonces cuando distintos países que sí tenían esta política regional, como por ejemplo Reino Unido –que inaugura su membresía al club europeo en 1973– comienzan a abogar, junto al Parlamento y la Comisión, por una política regional que apoye al mercado en la redistribución de la riqueza.

Es por ello que, si el alma liberal de la Unión Europea es la de un mercado común altamente liberalizado, se puede entender la política regional como su alma socialdemócrata, con la que se corrigen, mediante intervenciones públicas, los aspectos que el mercado, por sí solo, no puede corregir. Existe otra dimensión al respecto de la política regional: el club de miembros de la UE. La política regional ha cambiado cuando ha habido ampliaciones, y se producían efectos estadísticos y reales de una mayor divergencia entre las regiones más ricas y más pobres. Esta primera ampliación, a principios de los 70, es por tanto el primer empujón a la política regional y la que lleva a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Fondo que se puede interpretar como botín político de Reino Unido: mientras que la Política Agraria Común es el gran botín financiero francés cuando se negocia la entrada de Reino Unido, este país se asegura el retorno de ingresos mediante el FEDER. Aquel primer FEDER tiene dos trayectorias interrelacionadas: una progresiva comunitarización y un progresivo aumento de la importancia financiera, hasta llegar, en los años 90, a ese 35% sobre presupuesto comunitario. Respecto a la progresiva comunitarización, los fondos eran, inicialmente, un asunto intergubernamental, un reparto político entre los estados miembros. Sin embargo, su desarrollo genera que, poco a poco, pasen de ser una política regional de reparto entre estados a una política comunitaria. Este proceso se da por dos varias vías: primero dando entrada en la gestión de los fondos a la Comisión, mediante lo que se llamaron iniciativas comunitarias. La Comisión se reservaba entonces una parte del dinero (primero con un 5%, luego con un 11%, luego 19%...), que se distribuiría no con criterios estatales, sino con criterios propios de la Unión Europea. En segundo lugar, se daría lugar a una “juridificación” de la política regional, que dejará de estar sostenida por actos atípicos, sin una base

jurídica sólida en los tratados, y se convertiría primero en derecho derivado y llegaría después a las fuentes primarias de la Unión. En el espacio de una década, la política regional, que nace ideológicamente como complemento socialdemócrata a esa idea liberal de mercado, evoluciona hasta ser una política recogida en los tratados, en la que interviene el órgano supranacional de la Unión, la Comisión.

Este proceso de desarrollo dará lugar a la época dorada de la cohesión con la aprobación del Acta Única Europea (1986) y la época del Comité Delors. El Acta Única Europea va a recoger la cohesión como un objetivo de la Unión Europea, y, por tanto, confirma que la UE está autorizada a corregir, mediante políticas positivas, los efectos del mercado. El modo de esta actuación es por la locación de financiación a regiones europeas más perjudicadas por la integración económica, para conseguir que estas regiones alcancen una media europea. El diseño de una política regional europea más juridificada, más comunitarizada, mejor financiada, es una clara apuesta por atacar las diferencias territoriales. En ese mismo ambiente intelectual y político surge el Fondo de Cohesión, muy relacionado con el reciente acceso de España y Portugal a la UE, que logran que en este nuevo fondo se dimensione el medio ambiente, la conectividad y los transportes. Esta apuesta política real por acortar las diferencias entre regiones se confirma con la creación del Comité de las Regiones, donde las regiones comienzan a ser interlocutores en política regional, ya incluso en las fases consultivas previas a la puesta en marcha de este nuevo órgano. En mi opinión, esta apuesta sirvió, además, para legitimar el discurso y proyecto europeo en el territorio de las regiones.

## «Ceci n'est pas une pipe»: cambios en la política de cohesión

Es ahora donde abordo la segunda cuestión que introducía al principio sobre los cambios y perjuicios que se están dando en los instrumentos de la política de cohesión. Primeramente, a partir de esta época de los 90 se comienzan a dar reformas en la misma, que implican cambios de nomenclatura, reformas en los objetivos... que contribuyen a difuminar y confundir el panorama. En los 90, además la Unión Europea, que no era entonces una unión política, comienza a dar pasos hacia esta ambición. Así, los objetivos políticos comienzan a florecer en el acervo europeo. Surgen nuevas políticas, distintas de las tradicionales de la UE, y con ellas nuevas necesidades de financiación. El problema, en este sentido, es que los instrumentos que se diseñaron específicamente para superar las diferencias entre las regiones de la UE en términos PIB comienzan a orientarse a nuevos horizontes, y a sobrecargarse, con elementos que no cabían en su diseño inicial: cuestiones medioambientales, de I+D+i, exclusión y pobreza (desde el sentido sociológico, y no territorial)... Esta ampliación de objetivos de la política regional, sin cambiar esencialmente los instrumentos que la organizaban, desvirtúa la lógica

territorial por una dimensión de competitividad, generando que la situación central de las regiones y las zonas más pobres se disuelva.

Así, categorías territoriales como grandes ciudades o entornos más económicamente desarrollados entran en política territorial, provocando que se constate que son estos espacios los que se pueden centrar en I+D+i, por ejemplo, en lugar de las zonas rurales, beneficiarias primeras para las que se diseñó esta política de cohesión. Desde entonces, la idea original de equilibrio territorial se pierde al vincular la política de cohesión a los objetivos generales y planes amplios, como Europa 2020 o el Green Deal. Estos planes tienen otros fines y, sin embargo, reciben financiación que debería dedicarse a equilibrar las diferencias territoriales. Así pues, la política de cohesión aparenta haber perdido su centralidad en la UE tras ese breve paréntesis de los 90, dado que la Unión parece tener que ver más con la lógica del Green Deal que con la lógica del alquitrán. Un nuevo enfoque que, si estuviera consiguiendo igualar económicamente a los territorios, podría justificar este viraje. El problema es que el efecto en el equilibrio del PIB ha sido muy limitado y se ha concentrado solo en los años de expansión económica, y no ha funcionado tanto como debería en los años de crisis. Por ello, no se puede considerar que se esté llevando a cabo este nuevo enfoque en política regional porque tuvo éxito la política de cohesión original, de equiparación del PIB de las regiones.

Este es, pues, el estado de la cuestión. La UE ha decidido que existen otros objetivos, que sobra decir son loables y no carecen de sentido, pero la necesidad de una política regional no se ha terminado. Se mantienen muchas desigualdades dentro de cada país, y entre países, en gran parte porque, pese a contar con una política regional discriminatoria hacia los territorios que más lo necesitan, la concentración de riqueza, innovación y capacidad se ha seguido dando en zonas más desarrolladas, con énfasis en las zonas urbanas. Por esto, las zonas rurales, fuera de la PAC, pierden fuentes de financiación al perder protagonismo en la política de cohesión europea. Incluso en la actual configuración de la política regional, la aparición de categorías y pormenorizaciones difumina aún más la lógica del PIB regional ya mencionada al introducir cuestiones como regiones en riesgo de despoblación, regiones ultraperiféricas...

## Conclusión

Por lo tanto, la política de cohesión que llegó a su esplendor en los 90, que funcionaba y que aún no había conseguido alcanzar sus objetivos, se deshilacha con una plétora de nuevos objetivos, que contribuyen de forma poco directa a poner fin a las desigualdades entre territorios. El futuro de esta cuestión es, ahora, pre-covid y post-covid: algunos fondos de cohesión han sido utilizados para amortiguar el impacto de la pandemia –por ejemplo, el fondo SURE–. La situación actual es

ponderar si la creación de estos instrumentos propios puede afectar a la política de cohesión, tanto en su vertiente tradicional como la que he descrito como actual. En primer lugar, la creación del Next Generation EU no ha permitido aumentar las partidas dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) especialmente por los préstamos a sustraer para su financiación (por ejemplo, no han superado el 1,1% del MFP, mientras que el Parlamento Europeo pedía un 1,3%).

En segundo lugar, el debate actual, especialmente desde la Eurocámara, se centra en la cesta de ingresos de la Unión Europea. La lógica tras esta cuestión es la siguiente: mientras que no se pueden abandonar las políticas que ya se están haciendo, no se pueden desatender las nuevas necesidades. La UE requiere nuevos Recursos Propios, un debate que es rico y extenso y en el que no me detendré especialmente, pero que se resumen en la necesidad de nuevas formas de ingresos para poder alimentar debidamente la totalidad de las políticas de la UE.

Aún es pronto, por tanto, para dar un diagnóstico sobre si la política de cohesión se verá afectada por la situación financiera tras la pandemia. Será sujeta a nuevas reformas, nuevas nomenclaturas... pero lo que debe captar nuestra atención en la política de cohesión de la UE del futuro debe ser: ¿seguimos concentrados en el aspecto territorial de la igualación o estamos dedicando aquellos fondos, que se crearon para ese objetivo, para otras cuestiones? Porque si es el segundo caso, significaría que la política regional ha perdido su capacidad para generar cohesión, o que, sencillamente, la UE no lo considera uno de esos objetivos que estableció en el Acta Única Europea. ■

