

Elorza Cavengt, Javier. "La nueva cohesión económica y social acordada en Maastricht: especial referencia a sus implicaciones sociales". *Economía y sociología del trabajo*, 1992, núm. 17, págs. 35-45

RESUMEN

REPERCUSIONES
DE MAASTRICHT EN
EL CAMPO SOCIAL

El desarrollo de la dimensión social es un proyecto a largo plazo que comenzó con el Tratado de Roma. La primera legislación comunitaria relativa a la libre circulación de trabajadores data de la década de los sesenta. Desde entonces se ha adoptado una enorme variedad de medidas, incluyendo la unificación de recursos por medio del Fondo Social Europeo y Directivas sobre materias tales como la igualdad salarial y la igualdad de trato para hombres y mujeres. Al proyecto se le dio un nuevo impulso con la firma en 1989 de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y con la publicación del programa de acción de la Comisión que la instrumenta. Por medio de éste y otro trabajo futuro, la Comisión persigue promover un modelo de sociedad europea que combine la eficiencia económica y la cohesión social, y que descansa en la iniciativa, responsabilidad y solidaridad basadas en el diálogo. El nuevo Tratado permitirá a la Comunidad construir una genuina área social, en particular al hacer más fácil el proceso de toma de decisiones y aumentar la importancia del diálogo social.

SUMMARY

THE AFTERMATH
OF MAASTRICHT IN
THE SOCIAL FIELD

The development of the social dimension is a long-term project, which began with the Treaty of Rome. The first Community legislation concerning free movement of workers dates back to the 1960's. Since then a wide variety of measures have been taken, including the pooling of resources through the Social Fund and Directives on such matters as equal pay and equal treatment for men and women. The project was given added impetus by the signature in 1989 of the Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers and the publication of the Commission's action program implementing it. Through this and future work the Commission is seeking to promote a model of European society which combines economic efficiency and social cohesion, and which relies on initiative, responsibility and solidarity based on dialogue. The new Treaty will allow the Community to construct a genuine social area, in particular by making the decision-making process easier and increasing the importance of the social dialogue.

LA NUEVA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL ACORDADA EN MAASTRICHT: ESPECIAL REFERENCIA A SUS IMPLICACIONES SOCIALES

JAVIER ELORZA CAVENGT (*)

I. EL TRATADO DE ROMA

El concepto de cohesión económica y social se alumbró en el Acta Unica al incorporarse al Tratado de Roma un nuevo Título (artículos 130A a 130E) que introducía por primera vez, la solidaridad en el marco comunitario a nivel de derecho primario.

Cuando los padres fundadores negociaron el Tratado de Roma, la gran homogeneidad que existía entre las economías de los «6» permitió que no se incluyera el principio de solidaridad. El único texto en el que se incluyó una referencia muy general, y apenas perceptible de una idea de cohesión o solidaridad, fue el primitivo artículo 2 que señalaba que «la Comunidad tendrá por misión... un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad».

El propio Fondo Social Europeo, que se creó en el artículo 123, tenía por objetivo «mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el Mercado Común» y muy especialmente «fomentar... las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores».

Su misión era horizontal —favorecer el empleo— con independencia de cualquier planteamiento de compensación solidaria estatal, regional o sectorial.

El Fondo Social Europeo sólo pretendía suavizar los eventuales ajustes industriales que se temía se podían producir al realizarse la Unión Aduanera con sus inevitables desarmes arancelarios, reasignaciones de recursos y deslocalización de inversiones.

La aplicación del Tratado de Roma se llevó a cabo de manera muy satisfactoria e incluso se anticiparon las fechas convenidas inicialmente para el desarme arancelario interno. Este proceso favorable se debió, en gran parte, al desarrollo sostenido de alto crecimiento económico que tuvo lugar en

Europa Occidental a finales de los cincuenta y sobre todo en la mayor parte de los años sesenta; la Conferencia sobre la Unión Económica y Monetaria también trató de este asunto.

La Conferencia sobre la UEM se centró:

- En lo que concierne a la *Unión Monetaria* quedó claro desde un principio que una gran mayoría de Estados miembros rechazaba tajantemente cualquier referencia a la cohesión ligada a esta cuestión. El modelo monetario propugnado por Alemania, con la aceptación tácita de casi todos los países, implicaba que la cohesión no se tendría en cuenta a la hora de gestionar la moneda única y la política monetaria de la Unión. Solamente Grecia, y en parte Irlanda, intentaron en vano colorear la Unión Monetaria de elementos cohesivos.

España aceptó desde un principio que la Unión Monetaria tenía que ser horizontal y con reglas comunes para todos y que la cohesión debería lograrse a través de otras vías.

- En lo que concierne a la *Unión Económica* también se constató desde un principio que todos los Estados desarrollados de la CEE interpretaban ésta como un medio para que las Administraciones Públicas siguieran unas reglas estrictas respecto a sus finanzas públicas:

- Deuda pública y déficit público controlados y reducidos (no más del 60 por 100 del PNB y del 3 por 100 del PNB, respectivamente).

- Adopción del principio «No bail out» (prohibición al Banco Central de conceder descubiertos o créditos a las Administraciones Públicas).

- Presentación de programas de convergencia por los Estados miembros.

- Y vigilancia multilateral de los mismos con establecimiento de sanciones comunitarias en el caso de que no se respetaran las reglas establecidas especialmente respecto al nivel del déficit público máximo autorizado.

A pesar de lo anterior, en la Conferencia sobre la UEM se intercambiaron puntos de vista sobre la posibilidad de incluir algunos mecanismos «macroeconómicos» pro-cohesión.

(*) JAVIER ELORZA CAVENGT es Secretario General para las Comunidades Europeas.

Concretamente se analizaron, algunas veces «en pasillos», los dos siguientes:

Habrà que esperar a mediados de los setenta para que Italia e Irlanda consigan crear el Fondo de Desarrollo Regional (Feder) en una disposición de derecho derivado, que en el Presupuesto de 1975 se dotó con la cifra más bien modesta de 250 M ecus.

El enfoque que se dio a ese primer instrumento de solidaridad o de cohesión fue regional, ya que era el único que permitía a Italia acceder al mismo por el carácter dual de su economía.

Cuando España ingresa en la Comunidad el presupuesto anual del Feder asciende ya a la cantidad de 3.100 M ecus.

II. EL ACTA UNICA

Durante la negociación del Acta Unica, en el segundo semestre de 1985, en la que ya participan España y Portugal con voz aunque «sin voto», se plantea inevitablemente la necesidad de incorporar al Tratado de Roma el principio de solidaridad y nuevos mecanismos para materializarlo.

En esa negociación volvió nuevamente a predominar el enfoque fundamentalmente regional, al señalar el nuevo artículo 130A que la cohesión se realizará «en particular mediante la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

Hay que recordar que tanto Grecia como Irlanda eran elegibles en la totalidad de su territorio para proyectos Feder. Por ello este enfoque regional que beneficiaba fundamentalmente, a la carta, a «Italia» (al permitir financiar proyectos en el Mezzogiorno, excluyendo al Norte), era perfectamente asumible tanto por Grecia como por Irlanda.

España y Portugal, convidados de piedra en esa negociación, después de haber esperado a las puertas de la Comunidad durante ocho años, tenían, en calidad de simples observadores, una capacidad negociadora muy reducida.

No obstante, en este tema el Tratado de Roma quedaría muy reforzado en sentido favorable a los intereses españoles y portugueses. Aunque había aún mucho camino por recorrer, como se vio en la negociación de Maastricht, el nuevo Título sobre cohesión introducido en el Acta Unica constituía un gran salto cualitativo.

A continuación, se hace una exposición sintética del contenido de los artículos incorporados por el Acta Unica en el Tratado de Roma en el nuevo Título de Cohesión Económica y Social:

— Como se ha señalado anteriormente el enfoque es fundamentalmente regional (reducción de las diferencias regionales y del retraso de las menos favorecidas) aunque se deja abierta la puerta a otros enfoques al decir el artículo 130 A «en particular».

— La cohesión se configura con carácter global al señalar el artículo 130B que ésta se debe tener en cuenta al aplicar las políticas comunitarias y realizar el Mercado Interior.

— Se da una coloración cohesiva a los tres Fondos Estructurales existentes (Feder, Fondo Social y Feoga-orientación) mandataudo a la Comisión para que haga propuestas sobre los mismos.

— El Feder queda sacralizado a nivel de derecho primario con el doble objetivo de reducir las diferencias entre las regiones más desfavorecidas y favorecer el desarrollo de las regiones en declive (fundamentalmente industriales).

III. LAS DOS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES SOBRE UNION POLITICA Y UNION ECONOMICA Y MONETARIA

La historia de la negociación es bien conocida:

— La Comisión elabora, a iniciativa del presidente Delors, una comunicación para establecer una Unión Económica y Monetaria. Se encarga su examen a un Comité de Sabios. El Consejo Europeo de Madrid, de junio de 1989, sin aprobar el contenido del informe correspondiente, toma la decisión política de que a mediados de 1991 comience la primera fase de la UEM propiciada por la Comisión, sin entrar en otras cuestiones de la futura Unión.

La cohesión apenas se menciona en la Comunicación y en el Informe.

— En los Consejos Europeos de Dublín, de abril y junio de 1990, se decidió llevar a cabo los trabajos preparatorios con vistas a una eventual reforma del Tratado de Roma en una doble dirección: incluir una Unión Económica y Monetaria y otorgar nuevos poderes al Parlamento Europeo.

Es bien sabido que frente a la idea liderada por Francia de realizar una Unión Económica y Monetaria retomando la dinámica iniciada por el Plan Werner de 1970, Alemania exige como condición «sine qua non», el reforzamiento de los poderes del Parlamento, lo que inevitablemente abrió la «caja de Pandora» al tener que discutirse las nuevas competencias comunitarias y el reforzamiento de las existentes.

— Durante la Presidencia italiana (segundo semestre de 1990) se trabajó para preparar el lanzamiento de las dos Conferencias negociadoras. España en esa fase defendió la necesidad de reforzar la cohesión económica y social y de crear en el Tratado una nueva Ciudadanía de la Unión.

— En el Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990 se convocaron las dos Conferencias Intergubernamentales sobre Unión Política y Unión Económica y Monetaria, que comenzaron el mismo día en que éste finalizaba.

a) Las dos aportaciones españolas: la cohesión económica y social y la Ciudadanía de la Unión

A lo largo del segundo semestre de 1990, durante las tareas previas y preparatorias al lanzamiento de las dos Con-

ferencias, España constató que la negociación se estaba perfilando sobre una base bipolar:

— Por un lado, el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria de carácter horizontal, esto es, aplicable por igual a todos los Estados miembros, según el modelo alemán, y que no incluía ningún mecanismo de solidaridad.

— Y, por otro, el aumento de los poderes del Parlamento Europeo y una importante cesión de competencias nacionales con importantes implicaciones financieras para España, también sin factores compensadores y que no contemplaba ningún reforzamiento de la cohesión económica y social.

Este esquema bipolar olvidaba que la cohesión económica y social es capital en toda Unión Política y más en este caso en el que la construcción europea se realiza entre Estados nacionales y por tanto con importantes dosis de egoísmo nacionalista. Por ello España exigió que esta cuestión fuera mencionada desde el principio.

Por otro lado, España defendió la necesidad de incluir en el Tratado el establecimiento de nuevos derechos para el ciudadano europeo, distintos y adicionales de los que ya disfrutaban por su pertenencia a sus Estados respectivos. España estimaba que la «Europa de los ciudadanos», propiciada por el informe Adonino de 1985, denominada por el Comisario luxemburgués Dondelinger «la Europa de los gadgets» (al propiciar el pasaporte europeo, la matrícula europea y otros símbolos similares sin contenido real), no era un planteamiento serio de cara a una Unión Política. Baste destacar que en el informe Adonino se sacralizaba, como piedra angular de la referida Europa de los ciudadanos, el principio de que la libre circulación y la residencia de los distintos nacionales comunitarios en otros Estados miembros no podría representar ninguna carga para el Estado de acogida. En otras palabras, lo que propiciaba el informe Adonino, aparte de la introducción de símbolos más o menos anecdóticos, era ni más ni menos que la libre circulación del «turismo adinerado».

1. La Ciudadanía de la Unión

En la propuesta que España presentó a la conferencia del nuevo Título sobre Ciudadanía de la Unión se incluyeron, además de algunos derechos políticos y civiles (libre circulación, residencia y sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo), un derecho económico y social, el de la igualdad de oportunidades. Asimismo se propuso que se pudieran establecer nuevos derechos por decisión unánime del Consejo sin necesidad de modificar el Tratado de Roma.

La pretensión española era muy clara, crear nuevos derechos diferentes y adicionales a los que ya gozan los ciudadanos por el hecho de su pertenencia a sus Estados nacionales.

El nuevo Título sobre Ciudadanía de la Unión, convenido finalmente en Maastricht, es un paso muy importante en la

buena dirección. Sin embargo, los países del Norte se opusieron a la inclusión de derechos económicos y sociales con alguna excepción (Alemania propuso que se retuviera «el derecho a un entorno sano»).

A pesar de ello, el resultado final fue bastante satisfactorio ya que aunque solamente se crean los tres derechos políticos o civiles antes citados, la posibilidad de incorporar nuevos derechos sin modificar el nuevo Tratado de la Unión Europea permitirá establecerlos en el futuro. A tal fin se invita a la Comisión a que presente informes trianuales con eventuales propuestas.

Cabría decir que este nuevo Título abre las puertas a una plena Ciudadanía de la Unión que se conseguirá tarde o temprano por la presión que ejercerán, sin duda, el Parlamento Europeo y las fuerzas integracionistas.

2. La Cohesión Económica y Social: fundamentos y objetivos españoles

En materia de cohesión la *concepción general española* se basaba en los siguientes elementos:

- Constatación de que en la Comunidad hay cuatro países en situación de *desarrollo más desfavorable*, con carencias importantes en materia de infraestructuras, con economías más débiles, con mayor dependencia del ahorro exterior, alejadas de los grandes mercados comunitarios por su carácter periférico, con menores economías de escala, etcétera.

- En toda *Unión Política* se requieren elementos que refuercen la cohesión económica y social y que por tanto contrarresten y compensen las fuerzas del mercado.

- Configuración de la cohesión económica y social como un principio *integral y global* que se aplica, por un lado a todas las políticas y acciones comunitarias, y por otro a todo el sistema financiero comunitario, esto es, tanto a ingresos como a gastos.

En este punto España defendió la siguiente posición:

— El artículo 130B, introducido en el Acta Unica, no se había aplicado en ningún momento y por tanto había sido letra muerta sin que ni la Comisión, ni el Consejo, ni el Parlamento hubieran invocado, al analizar o configurar las diferentes propuestas, la Cohesión Económica y Social. Por ello era necesario reforzarlo y sobre todo aplicarlo (como se verá más adelante).

— En segundo lugar, la Comunidad seguía predicando el principio de que la solidaridad se lleva a cabo únicamente vía gastos, excluyendo la vía de los ingresos (este debate había estado muy condicionado de manera lamentable por la reivindicación británica del «justo retorno» y de su «cheque»). España exigía que la cohesión se aplicara tanto a gastos como a ingresos.

Ello dio lugar a que el nuevo Título sobre Cohesión del Acta Unica, de 1987 a 1992, se limitara únicamente a una

mera cuestión de dinero, a un «cheque» consistente en la duplicación en 1993 de los Fondos Estructurales previstos para 1987.

Este planteamiento histórico de la Comisión era tanto más paradójico cuanto que el tercer recurso, que se calculaba sobre una base IVA, era regresivo al gravar el consumo y, por tanto, en mayor medida a los Estados miembros menos desarrollados que tienen una mayor propensión al consumo y una menor capacidad de ahorro y de exportación, actividades ambas que no son gravadas por dicho impuesto.

El alegato comunitario de que ese tercer recurso constituía por primera vez un recurso comunitario no intergubernamental (a diferencia del PNB) no era correcto, ya que la cantidad efectivamente abonada por cada Estado miembro se calculaba sobre una base estadística estimada por indicadores macroeconómicos, sin relación directa con las cantidades efectivamente pagadas por los ciudadanos en razón a sus IVAS nacionales.

• La concepción *integral y global* del principio de cohesión llevó a España a *postular la inclusión, en las principales políticas comunitarias, de elementos cohesivos* (I + D, grandes redes transeuropeas, formación profesional, Política Agrícola Común...), alegando que al igual que cualquier Gobierno al tomar una decisión tiene en cuenta todos los elementos que inciden en la misma, incluyendo la solidaridad, la Comunidad también, por su parte, debería aplicar el mismo razonamiento. Basten dos ejemplos:

— Si en 1991 el 80 por 100 de los gastos del Feoga-Garantía se concentraron en el 20 por 100 de los agricultores de la Comunidad, la CEE se estaba desviando de manera muy significativa del objetivo establecido en el artículo 39 b) del Tratado de Roma que pretendía «garantizar un nivel equitativo de vida a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura». En realidad, la PAC se ha convertido en un mecanismo perverso que genera excedentes y enriquece a los agricultores más competitivos y favorece a la industria agroalimentaria y por tanto a las grandes empresas, olvidando a los agricultores de zonas desfavorecidas o que trabajan en pequeñas explotaciones.

— El Parlamento Europeo, en un trabajo presentado en 1992, ha mostrado cómo el gasto en I + D tiende a concentrarse en las regiones más desarrolladas de la Comunidad.

Por ello España propuso una serie de nuevos Títulos o artículos para impregnar de cohesión a algunas políticas comunitarias (grandes redes, I + D...).

• En lo referente al sistema financiero comunitario España presentó propuestas tanto sobre gastos como sobre ingresos.

• En materia de gastos se propuso la creación de un Fondo de Compensación Interestatal para concentrar parte del dinero disponible para cohesión de la CEE en los cuatro

países más desfavorecidos (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Este Fondo tendría carácter finalista dedicándose a proyectos de inversión en algunos sectores elegidos (grandes redes transeuropeas, medio ambiente, sanidad y educación). Su objetivo sería ayudar a esos cuatro países en sus esfuerzos en el camino de la convergencia real de sus economías con medios comunitarios para suplir sus deficiencias estructurales ante la falta de ahorro interno o su menor capacidad fiscal.

Se propusieron dos criterios comunitarios para designar a los beneficiarios de dicho Fondo:

— Serían elegibles los Estados miembros que tuvieran una renta per cápita inferior al 90 por 100 de la media comunitaria.

— Y, en segundo lugar, era preciso que los Estados en cuestión hicieran esfuerzos en el camino de la convergencia nominal para cumplir las condiciones de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Esta última cuestión es capital ya que España defendió que se ayudara a las economías más desfavorecidas siempre que a su vez los Gobiernos de estas últimas realizaran por su parte los esfuerzos de disciplina y de saneamiento financiero necesarios para la convergencia, todo ello con el objeto de limpiar la imagen de despilfarro que tenían los Fondos Estructurales tradicionales por la actuación en el pasado de algunas autoridades de ciertos Estados miembros.

Además, España propuso la mejora de la tasa de cofinanciación comunitaria para que la participación de los cuatro Estados menos desarrollados en los programas y acciones comunitarios no se vieran perjudicados ante la falta de recursos presupuestarios nacionales.

• En materia de *ingresos* España propuso un nuevo artículo en el Tratado, en sustitución del actual 201, que exigiera que el sistema de recursos propios fuera «en su conjunto de naturaleza progresiva». Se tuvo cuidado en no profundizar cómo se podría alcanzar ese objetivo para evitar que la negociación se bloqueara ya que, si se era muy preciso, cada Estado miembro podría calcular al céntimo «su + o su -», lo que haría fracasar la Conferencia.

El razonamiento español era sencillo: si los Estados miembros aplican sistemas fiscales progresivos a escala nacional para mantener la paz social ¿cómo es posible que a escala comunitaria, en la que la integración se lleva a cabo entre Estados nacionales, no haya también mecanismos que den un resultado global de solidaridad?

Las propuestas españolas tenían gran fuerza política y moral al ser el tercer recurso IVA de carácter regresivo y ser, además, el de mayor peso específico en el sistema de ingresos comunitarios.

El planteamiento general y las propuestas españolas sobre cohesión fueron presentadas a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política en dos Documentos (Conf-UP-UM 2004/91 de 5 de Marzo de 1991 y Conf-UP 1803/91 de 7 de mayo de 1991).

b) La negociación

El debate sobre Cohesión Económica y Social se desarrolló esencialmente en el seno de la Conferencia de Unión Política, aunque la Conferencia sobre la Unión Económica y Monetaria también trató de este asunto.

La Conferencia sobre la UEM se centró:

• En lo que concierne a la *Unión Monetaria* quedó claro desde un principio que una gran mayoría de Estados miembros rechazaba tajantemente cualquier referencia a la Cohesión ligada a esta cuestión. El modelo monetario propugnado por Alemania, con la aceptación tácita de casi todos los países, implicaba que la Cohesión no se tendría en cuenta a la hora de gestionar la moneda única y la política monetaria de la Unión. Solamente Grecia, y en parte Irlanda, intentaron en vano colorear la Unión Monetaria de elementos cohesivos.

España aceptó desde un principio que la Unión Monetaria tenía que ser horizontal y con reglas comunes para todos y que la Cohesión debería lograrse a través de otras vías.

• En lo que concierne a la *Unión Económica* también se constató desde un principio que todos los Estados desarrollados de la CEE interpretaban ésta como un medio para que las Administraciones Públicas siguieran unas reglas estrictas respecto a sus finanzas públicas:

— Deuda pública y déficit público controlados y reducidos (no más del 60 por 100 del PNB y del 3 por 100 del PNB, respectivamente).

— Adopción del principio «no bail out» (prohibición al Banco Central de conceder descubiertos o créditos a las Administraciones Públicas).

— Presentación de programas de convergencia por los Estados miembros.

— Y vigilancia multilateral de los mismos con establecimiento de sanciones comunitarias en el caso de que no se respetaran las reglas establecidas, especialmente respecto al nivel del déficit público máximo autorizado.

A pesar de lo anterior, en la Conferencia sobre la UEM se intercambiaron puntos de vista sobre la posibilidad de incluir algunos mecanismos «macroeconómicos» pro-cohesión. Concretamente, se analizaron, algunas veces «en pasillos», los dos siguientes:

— Un sistema para financiar comunitariamente el desempleo aplicable por igual a todos los Estados miembros (posible creación de un Fondo de desempleo [modelo sueco]). Se desechó inmediatamente ante las diferencias de los sistemas de cotización (en los cuatro países del Mediterráneo incluida Francia, el empresariado financia más del 50 por 100 de la Seguridad Social, mientras que en el Norte esa cifra es mucho más baja [en Dinamarca no supera el 17 por 100 del coste total]) y por las diferencias en los niveles de prestaciones sociales (que son función de la productividad, del nivel de vida, del modelo económico social adoptado en la postguerra y de la historia social de cada Estado miembro).

Es obvio que la Comunidad aún no ha alcanzado el grado

de convergencia de los grandes parámetros macroeconómicos que permita introducir un sistema como el contemplado en el modelo sueco. Baste un ejemplo imaginario: si los alemanes reciben un 300 por 100 de protección más que los españoles, una tasa de paro alemana del 10 por 100 implicará transferencias de renta de España a Alemania, aunque nuestra cifra de paro sea superior (16 por 100).

Por las diferencias en la estructura de financiación y de los niveles y tipo de prestaciones, este esquema sería profundamente antiecohesivo.

— También se contemplaron, esta vez incluso con alguna propuesta de la Comisión, las posibilidades de establecer un mecanismo de solidaridad frente a los «shocks externos» como pudieran ser una crisis petrolífera o financiera internacional, etcétera. También jugaría en igualdad de condiciones para todos los Estados miembros.

Se desechó igualmente al no conseguir efectos cohesivos para los más desfavorecidos ya que en un shock externo petrolífero o en una crisis financiera los más afectados, en términos comparativos, podrían ser los países más desarrollados, lo que daría lugar a posibles transferencias de recursos de los más desfavorecidos a los más desarrollados.

En consecuencia se abandonaron estos posibles mecanismos «macroeconómicos» vía «seguridad social europea» o vía «ajuste económico ante acontecimientos externos», como medios para reforzar la cohesión.

España fue parte activa en estas discusiones aunque comprendió inmediatamente que no había ninguna posibilidad de establecer mecanismos macroeconómicos que fueran cohesivos jugando horizontalmente en condiciones de igualdad para todos los Estados. Para materializar estos planteamientos se requeriría una mayor convergencia comunitaria que no se alcanzará en el mejor de los casos hasta dentro de diez o quince años.

IV. LOS RESULTADOS DE MAASTRICHT

A continuación, se hace un análisis de los textos firmados en Maastricht el 7 de febrero de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea, en lo concerniente a la Cohesión Económica y Social:

A) Gastos

1. Fondo de Cohesión Económica y Social

El Fondo propiciado por España se crea en el artículo 130D del Tratado que establece que deberá ponerse en marcha antes del 31 de diciembre de 1993, destinándose a la financiación de inversiones en materia de infraestructura del transporte (terrestre, marítimo o aéreo) y para proyectos de protección del medio ambiente amparado por la legislación comunitaria.

En el Protocolo de Cohesión Económica y Social (que tiene rango de derecho primario según el artículo 239 del Tratado de la Unión Europea), se recogen las dos condiciones para poder ser beneficiario de ese Fondo: que el Estado en cuestión tenga una renta per cápita inferior al 90 por 100 de la media comunitaria, y que haya presentado un programa que se oriente a satisfacer las condiciones de convergencia económica del artículo 104C (déficit público).

La primera condición la cumplen España (79 por 100 de la renta media comunitaria en 1991), Irlanda (67 por 100), Portugal (55 por 100) y Grecia (53 por 100).

En suma, un contenido muy cercano a la propuesta original española.

Hay que destacar que la puesta en marcha del Fondo requerirá una Decisión o un Reglamento del Consejo de Ministros CEE que deberá concretar los elementos técnicos de gestión de ese Fondo, que deberá aprobarse antes del 31 de diciembre de 1993.

Como es sabido la Comisión en su propuesta sobre las Perspectivas Financieras 1993/97 (COM 2000 y 2001), presentada en febrero de 1992, ha incluido como dotación del Fondo de Cohesión la cifra de 1.500 M ecus para 1993, que aumentaría progresivamente anualmente, hasta alcanzar los 2.500 M ecus en 1997. Esta cifra está aún sometida a discusión en el Consejo de Ministros.

2. Fondos Estructurales actuales (Feder, Fondo Social y Feoga-orientación)

Se incluyeron diferentes párrafos en el Protocolo de Cohesión Económica y Social anejo al Tratado aprobado en Maastricht, de los que destaca el que señala que las Partes Contratantes:

«Reafirman la necesidad de proceder a una profunda evaluación del funcionamiento y de la eficacia de los Fondos Estructurales en 1992 y la necesidad de reconsiderar con ese motivo el volumen adecuado de los citados fondos según los cometidos de la Comunidad en el ámbito de la cohesión económica y social.»

Ese párrafo se introdujo para dejar claro que el nuevo Fondo de Cohesión era un instrumento adicional a los tres Fondos Estructurales ya existentes y que éstos deberían continuar desarrollándose de acuerdo con su propia dinámica.

España, en la defensa del Fondo de Cohesión, siempre manifestó frente a los dos países ricos que más se beneficiaban de los Fondos Estructurales, Italia y el Reino Unido (este último de manera importante del Fondo Social y de las regiones en declive del Feder), que el nuevo Fondo de Cohesión era un mecanismo adicional al de los Fondos Estructurales, y que el esquema de solidaridad interestatal no pretendía sustituir al tradicional enfoque regional sino únicamente complementarlo.

B) Ingresos

España había luchado a lo largo de toda la Conferencia para que se modificara el sistema de ingresos o de recursos propios de la Comunidad proponiendo que dicho sistema fuera «en su conjunto de carácter progresivo».

Como se ha indicado más arriba la propuesta española no concretaba cómo alcanzar ese objetivo para dejar margen a una posterior negociación evitando el fracaso de la Conferencia en este punto capital.

En efecto, una cosa es hablar de gastos en general (como la creación de un Fondo sin cuantificar), y otra muy diferente concretar fórmulas en materia de ingresos ya que estas últimas automáticamente tienen una plasmación en cifras y cada Estado puede saber con total exactitud cuánto tendría que aportar de más o de menos, lo que hubiera llevado al bloqueo de las negociaciones.

España siempre insistió que no pretendía negociar cifras sino únicamente establecer nuevos mecanismos que reforzaran la Cohesión en el Tratado.

Como ya se ha señalado más arriba, finalmente, la Comisión en noviembre de 1990 puso encima de la mesa una propuesta, en línea con la española, en la que se proponía que «al menos uno de los recursos comunitarios fuera de carácter progresivo».

Posteriormente a la firma de Maastricht, la Comisión en su documento COM 2001, de febrero de 1991, indicó que ese recurso debería ser un impuesto equitativo, neutral y proporcional olvidando, sorprendentemente, el término «progresivo».

En ese último documento se recogen varias alternativas posibles de quinto recurso:

— Impuesto sobre el CO2 (aunque se reconoce que hay grandes dificultades para ello al ser éste discriminatorio entre sectores y no ser aceptado por todos los Estados miembros).

— Una cuota parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas (solución ideal para el Gobierno francés, pero que se enfrenta a la gran disparidad existente en Europa que hace inviable, incluso a largo plazo, esta solución ya que una hipotética armonización del impuesto sobre la renta se tropezaría con el corazón, no ya de la soberanía nacional, sino de las claves sociales, éticas e históricas de cada Estado miembro).

— Una cuota parte del impuesto sobre Sociedades (que las que más beneficios obtienen del Gran Espacio Económico sean las que más contribuyan a financiar la Unión Europea). Esta sería la solución preferida por el presidente Delors.

La Comisión concluye reconociendo que no es posible, hoy por hoy, tomar una decisión sobre un quinto recurso en la negociación del Paquete Delors II por la complejidad del tema y por falta de tiempo, proponiendo únicamente que haya un compromiso para que se debata este asunto en 1995, y se incluya un impuesto «equitativo» para el post-1997.

Logrado el Fondo de Cohesión, España en la negociación final que tuvo lugar en el Consejo Europeo de Maastricht, sabiendo que la introducción de un recurso progresivo era completamente inviable (se hubiera bloqueado y hubiera fracasado el Consejo Europeo), se concentró en introducir elementos que fueran, en materia de ingresos, en la dirección propiciada por España.

Se tuvo cierto éxito consiguiendo que en el Protocolo de Cohesión Económica y Social:

— Se incluyera un párrafo en el que los Estados miembros declaran que «tendrán en cuenta la prosperidad relativa de los Estados miembros» (en un considerando) y «afirman su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los Estados miembros en el sistema de recursos propios» (párrafo de la parte dispositiva).

— Y sobre todo se comprometen a examinar los medios para corregir completamente los efectos regresivos del tercer recurso IVA para los cuatro países de la cohesión («... y estudiar el modo que permite corregir, para los Estados miembros menos prósperos, los elementos regresivos del sistema actual de recursos propios» (párrafo de la parte dispositiva).

En suma, reducir el peso específico del tercer recurso IVA de carácter regresivo, e incluso eliminar completamente sus efectos para los cuatro países de la cohesión, en beneficio del cuarto recurso (PNB) estrictamente proporcional.

3. Mejoras en general en las condiciones de la financiación comunitaria

Asimismo España logró que:

— Se «permita una mayor flexibilidad en la concesión de créditos provenientes de los Fondos Estructurales» (párrafo de la parte dispositiva del Protocolo de Cohesión Económica y Social).

— Y que se puedan «modular los niveles de participación en el marco de los programas en los proyectos de los Fondos Estructurales, con el fin de evitar aumentos excesivos del gasto presupuestario en los Estados miembros menos prósperos» (párrafo de su parte dispositiva).

En las propuestas de la Comisión sobre el Paquete Delors II (COM 2000 y 2001) se incluyen ya la educación y la sanidad como posibles sectores adicionales en los que se podrían llevar a cabo programas de inversión con cargo a los actuales Fondos Estructurales.

Respecto a la segunda cuestión, se ha constatado que la Comisión ya se orienta hacia esa modulación al haber propuesto que el nuevo Fondo de Cohesión permita una cofinanciación comunitaria mínima del 85/90 por 100 del total de cada proyecto.

Ese párrafo permitirá también que se mejoren los actuales porcentajes de cofinanciación comunitaria de los tres Fondos Estructurales vigentes.

C) Concepción integral y global de la cohesión

Los cuatro países de la cohesión consiguieron modificar el actual artículo 130B para que la cohesión económica y social no solamente se tenga en cuenta a la hora de «aplicar las políticas comunes y realizar el Mercado Interior», redacción que se incluyó en el Acta Unica (y que nunca fue aplicada), sino también a la hora de «formular esas políticas y el Mercado Interior» lo que significará que la Comisión, el Consejo y el Parlamento tendrán que incluir entre los elementos de reflexión a considerar en todas y cada una de las propuestas, sus efectos sobre la cohesión económica y social.

Con el tiempo este artículo abrirá el debate, permitirá alegar la cohesión en un gran número de ocasiones como factor modulador y facilitará que las disposiciones comunitarias sean más cohesivas.

Este elemento ha empezado a jugar ya, de manera implícita, con ocasión de la última negociación de la reforma de la PAC, aprobada satisfactoriamente en el mes de mayo de 1992, en la que se excluye de la obligación de «retirada de tierras» («set aside») (un 15 por 100 del total de la superficie cultivable) a aquellas propiedades que tengan una producción inferior a las 92 toneladas de cereales, obligación que se exige a todas las demás. Es simplemente un ejemplo que muestra cómo se pueden y se deben, en algunas ocasiones, modular las propuestas para evitar grandes perjuicios a regiones, sectores o ciudadanos que se encuentren en situaciones más desfavorables o con mayores dificultades para el ejercicio de sus actividades económicas y sociales.

Sin embargo, como ya se ha señalado más arriba, un aspecto muy importante a destacar es que la Conferencia rechazó cualquier vinculación de la Cohesión Económica y Social con la Unión Económica y Monetaria ya que las reglas de disciplina de las finanzas públicas y la gestión de una moneda y de una política monetaria común no es, en opinión de muchos Estados miembros, compatible con la aplicación del principio de la cohesión económica y social. El Gobierno español compartió ese punto de vista en la Conferencia.

D) Nuevos mecanismos de procedimiento: informe trienal y propuestas específicas procohesión

A petición irlandesa, con el apoyo de los tres Estados procohesión, se convino finalmente un nuevo artículo que mandata a la Comisión para que cada tres años haga un informe sobre la situación de la Cohesión Económica y Social en la Comunidad y presente eventualmente propuestas para reforzarla a adoptar por el Consejo de Ministros por unanimidad.

Este nuevo mecanismo jugará, seguramente, en el futuro, a favor de políticas y acciones comunitarias más cohesivas.

En suma, servirá muy probablemente para aplicar el ar-

título 130B antes citado, en el caso de que éste no juegue propuesta a propuesta y caso a caso.

V. IMPLICACIONES SOCIALES

Evidentemente, como su propio nombre indica, la Cohesión es siempre *Económica y Social* al ser un instrumento de desarrollo de la economía, de la mejora del nivel de vida, fundamentalmente en las regiones más desfavorecidas o en declive, o en sectores desfavorecidos (desempleo). En consecuencia, todos los mecanismos que se establezcan para mejorar la cohesión tienen directa o indirectamente efectos sociales.

Con independencia de lo anterior, en la negociación de Maastricht se plantearon, tanto en el marco del debate sobre cohesión como en el del capítulo social, algunas cuestiones con incidencia e implicaciones directas o indirectas en lo social:

- En primer lugar, se realizó una serie de modificaciones del *Fondo Social* de las que destaca la nueva redacción que se dio finalmente en el Tratado de la Unión Europea a su artículo 123 añadiendo a las misiones ya existentes del Fondo Social la de «facilitar la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y a los cambios del sistema de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesional».

Este nuevo objetivo del Fondo fue propuesto por el presidente Delors con el propósito de extender su campo de aplicación no solamente al acceso al empleo de los jóvenes (actual objetivo 3) y a los parados de larga duración (actual objetivo 4), sino también para cubrir programas en apoyo de aquellas industrias que estén en crisis y que tengan que reconvertirse (es decir, programas para trabajadores *que sigan en la plantilla de sus empresas* y que por tanto no estén aún en paro).

La propuesta de Delors estaba muy orientada a la problemática francesa, país en el que estaban en crisis los sectores industriales de defensa (por los acontecimientos del Este y de la URSS), de la informática, de la microelectrónica y del automóvil.

Este planteamiento «francés» se enfrentó con una doble crítica:

- Por un lado España, aun admitiendo la incorporación de esos colectivos en calidad de posibles nuevos beneficiarios de acciones del Fondo Social, exigió que el planteamiento no se limitara al sector industrial sino que cubriera también toda la actividad económica, para lo que se propuso y finalmente se logró que se añadiera después de las palabras «transformaciones industriales», la frase «los cambios de los sistemas de producción», lo que permitirá incorporar agricultura, pesca y las restantes actividades económicas en general.

- En segundo lugar, la propuesta de Delors se enfrentó

con la oposición del Reino Unido, Alemania y Países Bajos que la interpretaron como un medio para subvencionar empresas en crisis legalizando por esta vía lo que en realidad serían «ayudas públicas» incompatibles con el Tratado de Roma, de acuerdo con sus artículos 92 y siguientes.

En los documentos de la Comisión COM 2000 y COM 2001, que contienen su propuesta para el Paquete Delors II, vuelve a figurar nuevamente ese concepto aunque la Comisión deja claro que cualquier sector económico potencialmente en reconversión podría ser elegible para ser objeto del correspondiente programa o acción del Fondo Social. Lo que el documento no aclara es cómo se van a repartir las nuevas cantidades asignadas o qué cantidad se va a destinar a esta nueva misión del Fondo. Como es sabido, en la actualidad el Fondo se reparte a tanto por joven desempleado o a tanto por parado con lo que si se mantuviera la actual lógica habría que sumar la cifra que se fijara a tanto por «empleado en fase de reconversión». En cualquier caso, este punto aún está abierto y actualmente en negociación a nivel de Consejo (Paquete Delors II), que como es sabido aún no ha sido decidido por los Doce.

- Al discutirse el *nuevo Título de Disposiciones Sociales*, que finalmente acabó adoptando la forma de un Protocolo social a Once con la exclusión del Reino Unido, se debatieron diversas cuestiones sociales, que directa o indirectamente se relacionaban con la cohesión económica y social:

a) Armonización de la seguridad social y de la protección social

Destaca muy especialmente la discusión que tuvo lugar sobre si debería incorporarse al Tratado todo lo referente a la seguridad social de los trabajadores y a la protección social en general de los ciudadanos.

En el actual Tratado de Roma solamente existe un artículo que permite armonizar algunas reglas referentes a la seguridad social (artículo 51) y únicamente en lo que se refiere a aquellas cuestiones que afectan a la libre circulación de los trabajadores para posibilitar la acumulación de todos los períodos y prestaciones sociales, así como para el pago de las prestaciones en el caso en el que los trabajadores residan en otro país comunitario. Este artículo, que exigía la unanimidad del Consejo tiene un objetivo muy limitado —facilitar la libre circulación de los trabajadores—, sin pretender en ningún caso armonizar los distintos sistemas legislativos de seguridad social.

Por otra parte, el actual Tratado no tiene ninguna base jurídica directa para tratar a nivel comunitario la protección social en general, ya que el Tratado de Roma no regulaba la Ciudadanía en general, y ni siquiera la libre circulación y residencia de los ciudadanos en particular sino únicamente lo concerniente a los trabajadores, considerando al trabajo

como factor de producción y sobre todo de ajuste en el buen funcionamiento de las Uniones Aduanera y Económica.

Durante los debates que se produjeron en la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política un grupo de países, entre los que estaba España, defendió la tesis de que en la actual situación macroeconómica de la Comunidad en la que había grandes diferencias de riqueza y desarrollo era imposible arbitrar mecanismos de armonización de los sistemas nacionales de seguridad social y de protección social. Este grupo de países rechazó la falacia del «dumping social» defendida por la mayoría de los países del Norte que deseaban introducir una nueva competencia comunitaria para presionar a los países más desfavorecidos a aumentar sus gastos de seguridad social y de protección social, para encarecer sus costes de producción. España y otros países defendieron que la seguridad social y la protección social de cada país son fruto de su historia social respectiva, de su tradición de negociación colectiva, de su modelo de sociedad, y sobre todo, de su capacidad financiera y de su riqueza y del nivel de productividad del factor trabajo en la economía en general.

Se argumentó que si se elevaba artificialmente la protección se produciría un daño irreparable a esas economías por una doble vía:

- En primer lugar, al desanimar a parte de la población a participar en el trabajo en general. Se citaron como ejemplo los casos de los Departamentos y Territorios de Ultramar franceses que tienen un nivel muy elevado de paro al representar el salario mínimo garantizado del 70 al 80 por 100 del dinero real que percibe un trabajador medio, lo que evidentemente ha provocado el efecto perverso de desanimar a parte de la población a participar en el proceso económico productivo de las islas.

- En segundo lugar, un encarecimiento artificial de los costes de la seguridad social y de las prestaciones sociales en general aumentaría significativamente el déficit público, lo que iría en dirección contraria a toda la filosofía de la UEM que exige, ya en la segunda fase y más en la tercera, la reducción del nivel del déficit público por debajo del 3 por 100 del PNB.

Precisamente el altísimo déficit público italiano (13 por 100 del PNB en 1991) tiene como una de sus causas la elevación de las prestaciones sociales italianas por encima de la capacidad de ingresos y financiación del sistema y de la productividad del trabajo.

Además, ese grupo de países señaló que en el caso de que finalmente se incluyera como competencia comunitaria la posible armonización de la seguridad social y de las prestaciones sociales habría que crear un sistema de financiación comunitaria de las prestaciones armonizadas, lo que fue rechazado por todos los países del Norte. Además, este planteamiento no era viable ni a corto ni a medio plazo por las razones citadas más arriba (diferencias en la estructura de financiación y distintos niveles económicos de las prestaciones sociales).

Las distintas situaciones de los mercados laborales añaden

nuevas dificultades; así, en España, una parte importante de los gastos de seguridad social se orienta al INEM para financiar el desempleo. En países con menor tasa de paro los gastos se dirigen en mayor porcentaje hacia otras actividades tales como pensiones, asistencia sanitaria, etcétera.

Finalmente en Maastricht, en el equilibrio global final, ese grupo de países y España aceptaron la posibilidad de que se pudiera legislar y armonizar en esas materias por unanimidad.

A lo largo de toda la Conferencia, España defendió la incorporación al Tratado del «principio de suficiencia de medios» que finalmente quedó recogido en el artículo F, párrafo 3 («la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas»). Ese principio figura con carácter general en el Título sobre Disposiciones Comunes que cubre tanto el pilar de la Comunidad como los de la Política Exterior y Seguridad Común y las cuestiones de Justicia e Interior.

¿Cómo va a funcionar esta nueva disposición que posibilita la armonización en materia de seguridad social y protección social incluida en el Protocolo Social a Once?

Aún es pronto para decirlo pero es más que probable que algunos países rechacen la armonización de las prestaciones sociales (tanto en sus niveles como en sus ámbitos de aplicación) y de la estructura de los sistemas de financiación. Muy probablemente exigirán que esas propuestas vayan acompañadas de un esquema financiero comunitario, lo que, ante la falta de recursos presupuestarios de la CEE y la segura oposición de los países del Norte, llevará a que este artículo tenga una aplicación en principio muy limitada al menos hasta que la convergencia de las economías de los Estados miembros no haya progresado de manera muy notable, para lo que se requerirá un largo período de tiempo.

Por otra parte, aunque la idea del «dumping social» late en los países del Norte por su temor a la deslocalización de inversiones, los responsables políticos de los Estados desarrollados y de la Comunidad deberían reconocer que la ruptura del equilibrio macroeconómico en los países del Sur generaría tensiones sociales y políticas que en nada beneficiarían a la Unión.

Por último, hay que señalar que el Protocolo Social a Once adoptado en Maastricht se refiere a la seguridad social y a la protección social *de los trabajadores* y que no se puede aplicar a los restantes colectivos que quedarían por tanto sometidos a la aplicación de un posible artículo 235 o bien a la exclusión del Tratado por falta de base legal. Este es un campo en el que debería jugar la subsidiariedad.

b) Acceso de nacionales de terceros países al mercado laboral

Las nuevas disposiciones del Tratado establecen normas para determinar la situación de los nacionales de terceros países. En efecto:

— El Protocolo Social a Once (artículo 2.º, párrafo 3) permite regular por unanimidad las «condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Comunidad».

— El propio texto del Tratado señala que son cuestiones de interés común a decidir por unanimidad, «las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de Terceros Estados» (artículo K.1, párrafo 3 a) y «las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar (artículo K.1, párrafo 3 b).

Estas nuevas disposiciones son de mero procedimiento puesto que sólo se establece que el Consejo decide o se pronuncia por unanimidad sin fijar ningún criterio ni ninguna orientación sobre el fondo. Esa falta de contenido real deja las espaldas en alto en lo concerniente a cualquier decisión sobre la aprobación o no de una política común de inmigración o de extranjería, incluyendo las implicaciones económico-sociales sobre el mercado laboral comunitario.

Hasta ahora la política de inmigración ha sido una competencia exclusivamente nacional. Los dos artículos antes citados permitirán a partir de ahora que la Comunidad legisle en estas materias pero no se establece ninguna regla sobre la dirección a adoptar ni sobre su contenido.

Es evidente que si no se adoptara una política común de inmigración cada Estado miembro podría continuar decidiendo libremente la política de acceso de terceros con lo que podría controlar su mercado laboral impidiendo el posible ajuste comunitario a través de la movilidad y libre circulación del factor trabajo de nacionalidad comunitaria.

En una Unión Económica y Monetaria en tercera fase en la que la asignación de los factores de producción y su movilidad será mucho mayor que en la actualidad, será necesario que el factor trabajo pueda servir de factor de ajuste en los procesos de reasignación de recursos que inevitablemente se producirán. Todo lo que conduzca a frenar esa libertad de movimiento del factor trabajo bien por trabas administrativas, lingüísticas, fiscales o en el caso que nos ocupa, por el hecho de que cada Estado pueda mantener su política nacional de inmigración, atentará al ajuste final y por tanto a una mayor cohesión económica y social que en este caso no se lograría por la vía de las transferencias de rentas decididas a nivel político, sino por la movilidad de los trabajadores que se desplazarían.

Por otra parte y en otro orden de ideas España, por su mayor crecimiento económico respecto de la media comunitaria es, quizás con Italia, uno de los pocos países comunitarios que posiblemente tendrán que contar con aportaciones de mano de obra extranjera a costes más razonables que los de los actuales residentes de países terceros en los Estados miembros del Norte (magrebíes en Francia, turcos en Alemania y asiáticos y caribeños en el Reino Unido).

Estas ideas no pretenden encontrar soluciones a estos pro-

blemas de carácter complejo, ya que intervienen también otras consideraciones políticas, económicas y sociales, sino únicamente destacar que en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht hay nuevos elementos que podrán actuar en un sentido o en otro, de manera favorable o perjudicial para la cohesión económica y social. Habrá que estar muy atentos en el futuro.

VI. VALORACION DE LA SITUACION ACTUAL

En la actualidad los diferentes Fondos que la Comunidad destina a la Cohesión Económica y Social representan en total únicamente el 0,3 por 100 del PNB comunitario. En algún país, como en Portugal, los Fondos alcanzan el 3,7 por 100 de su PNB.

Para España esta cifra representará, en 1992, el 1,2 por 100 del Producto Regional Bruto de las nueve Comunidades Autónomas incluidas en el objetivo 1. En el caso de nuestro país, y siempre para esas nueve Comunidades Autónomas, el total del Fondo recibido representará en 1992 el 3 por 100 de la Formación Bruta de Capital Fijo de esas regiones.

Incluso doblando la cantidad, para los cuatro países de la cohesión en términos globales, tal y como figura en la propuesta de la Comisión (COM 2000) (Paquete Delors II) del pasado mes de febrero, las cifras, aunque importantes, seguirían sin ser suficientemente elevadas para tener un impacto suficiente para modificar la situación económico-social de las regiones y sectores beneficiarios.

Evidentemente, los Fondos cumplen una importante función y toda aportación de ahorro externo sin contrapartida completa y ayuda al proceso de desarrollo. Sin embargo, hay que destacar que existen dudas razonables de que las cifras que se distribuyen por la Comunidad en concepto de cohesión tengan una cuantía suficiente para generar un proceso continuo de convergencia real y de aproximación a la renta per cápita media comunitaria.

La Comunidad tiene muchos elementos importantes de supranacionalidad. Sin embargo, sus variables financieras están fuertemente condicionadas por planteamientos intergubernamentales en los cuales priman razonamientos nacionalistas. Por ello, la Cohesión Económica y Social, que es un concepto anclado en lo supranacional y en la Unión Política, tropieza aún con oposiciones y obstáculos por parte de las fuerzas intergubernamentales y nacionalistas que aún tienen un importante peso específico en el proceso de toma de decisiones comunitarias.

Sin embargo, hay que reconocer que el que la Comunidad tenga en su Presupuesto en 1992 la cifra de 19.000 M ecus para acciones estructurales constituye un elemento muy importante teniendo en cuenta lo difícil que resulta avanzar en esta materia. Igualmente, a pesar de la resistencia de algunos Estados miembros del Norte, también es importante subrayar que la Comisión ha propuesto que esa cifra pase a

ser de 29.000 M ecus en 1997 (en términos reales a precios de 1992). Aunque ese dinero no se dirige en su totalidad a los cuatro países de la cohesión, como se ha rebautizado en el argot comunitario a los cuatro países que tendrán acceso al nuevo Fondo de Cohesión constituirá un flujo financiero anual muy considerable que reflejará un mayor grado de Unión Política, noción fundamental que justifica y permite el reforzamiento de la cohesión en el interior de la Comunidad.

No todo es asimilable a elementos presupuestarios. Aún

queda mucho camino por recorrer, especialmente en materia de elaboración de auténticas políticas cohesivas que sin costar dinero al Presupuesto comunitario tengan en cuenta las situaciones de los países o regiones más desfavorecidos. Esa vía está abierta en el Tratado de la Unión con el nuevo artículo 130B.

En la futura Conferencia Intergubernamental a celebrar en 1996 (de acuerdo con el artículo 0 del Tratado de la Unión Europea), aunque no se haya previsto nada en esta materia, será inevitable una nueva reflexión sobre el particular.

RESUMEN

LA NUEVA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL ACORDADA EN MAASTRICHT: ESPECIAL REFERENCIA A SUS IMPLICACIONES SOCIALES

El artículo detalla la progresiva y tardía incorporación del concepto de cohesión económica y social al Tratado de Roma a través de sus sucesivas modificaciones (Acta Unica y Tratado de la Unión Europea de Maastricht).

Este lento proceso se explica teniendo en cuenta que durante los primeros veinticinco años de la Comunidad las economías de los seis países fundadores eran muy homogéneas en términos de desarrollo (el Norte italiano compensaba al Sur). La incorporación de Irlanda y Grecia, y sobre todo la de España y Portugal, modificó esta situación propiciando la incorporación al Tratado de un Título sobre cohesión económica y social en el Acta Unica y el enriquecimiento y desarrollo de la noción de cohesión en el Tratado de la Unión Europea.

Se analizan las aportaciones españolas a la Conferencia sobre Unión Política y el Contenido del Tratado de la Unión Europea en cuestión de materia de cohesión, con especial incidencia en sus implicaciones sociales.

SUMMARY

THE NEW SOCIAL AND ECONOMIC COHESION AGREED IN MAASTRICHT: SPECIAL REFERENCE TO ITS SOCIAL IMPLICATIONS

The article details the progressive and belated incorporation of the social and economic cohesion concept to the Treaty of Rome through its consecutive modifications (Single Act and Maastricht Treaty of European Unity).

This slow process may be explained by taking into account the fact that during the Community first 25 years, the economies of the six foundation countries were quite homogeneous in terms of development (the North of Italy made up for the South). The incorporation of Ireland and Greece, and in a larger extent that of Spain and Portugal, changed this situation and favoured the incorporation to the Treaty of a Title on social and economic cohesion in the Single Act and also the enrichment and development of the notion of cohesion in the Treaty of European Unity.

The article analyses the Spanish contributions to the Conference on Political Union and the contents of the Treaty of European Unity on the matter of cohesion, with special reference to its social implications.