Cohesió

PID_00243528

Arturo Pallardo Espí

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores

Universitat Oberta de Catalunya

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció 5

1. Integració, convergència i cohesió 7
1.1. Cohesió econòmica i cohesió social 7
1.2. Integració econòmica i polarització regional 8
1.3. Diferents nivells d'integració, una mateixa política de cohesió 9
1.4. Cal una política de cohesió? 10

2. Els orígens de la política de cohesió 13
2.1. L'absència de la política regional en el tractat de Roma 13
2.2. Els primers passos cap a una política regional comunitària 14
2.3. La creació del Fons Europeu de Desenvolupament Regional 15
2.4. La institucionalització d'una política regional veritablement europea 16
2.5. Des de 1988 fins al dia d'avui 17

3. Mecanismes de cohesió a la Unió Europea 20
3.1. La política de cohesió com a mecanisme de solidaritat 20
3.2. La política regional i de cohesió i la política agrícola comuna ... 22
3.3. Polítiques de cohesió: part institucional 23
3.4. Disfuncionalitats 25
3.4.1. Problemes dels fons 25
3.4.2. Problemes polítics i administratius 26

4. Desequilibris regionals de la Unió Europea 30
4.1. Política regional i ampliació de la Unió Europea 31

5. Assoliments i eficiències de les polítiques de cohesió 32
5.1. Visions dels experts 33

6. Percepció a Espanya i a la UE 35

7. Casos concrets d'inversió 37
7.1. Turisme 37
7.2. Infraestructures de transport 38
7.3. Infraestructures de serveis 39

8. Solidaritat 40
8.1. Solidaritat en el marc de la Unió Europea 40
8.2. Solidaritat i responsabilitat 41

8.3. Solidaritat i condicionalitat 42
8.4. Solidaritat en temps de crisi econòmica 43

9. El Brexit i la política de cohesió..... 44

Bibliografia..... 47

Introducció

La UE intenta reduir les diferències entre regions en termes de riquesa i benestar. Això ho fa mitjançant el finançament de programes en regions endarrerides en producte *per capita*, amb sobredependència d'indústries en declivi o que s'enfronten a una alta desocupació. L'objectiu d'aquests programes és millorar les infraestructures, reestructurar sectors industrials o modernitzar l'educació. Aquesta política es coneix com a *política de cohesió*.

Des de la unió duanera fins a la unió monetària, passant pel mercat únic, el procés d'integració europea ha sofert una gran acceleració en els últims trenta anys. Els motius que han conduït a una major integració entre els mercats de les diferents nacions europees són molt diversos, i entre aquests destaquen els desafiaments –especialment en termes de competitivitat– derivats de la globalització econòmica.

L'impacte esperat d'aquests processos d'integració, especialment la creació del mercat únic, no perseguia únicament generar creixement, desenvolupament i progrés dels diferents estats membres, sinó també ser el motor de convergència entre aquests. De fet, el bon funcionament d'aquests marcs comuns radica, al seu torn, en el fet que els desequilibris entre els estats participants siguin poc acusats. És per això, per exemple, que cal complir una sèrie de criteris mínims de convergència per a poder formar part dels diferents estadis d'integració.

Tanmateix, encara que des del principi es va considerar que aquests processos d'integració tindrien un efecte positiu, també es va valorar el possible impacte diferenciat que podria tenir en les diferents regions europees. En altres paraules, més enllà dels beneficis que aquesta integració podria portar a la Unió Europea en el seu conjunt, també podria incrementar els desequilibris territorials intraestatals, i per tant les diferències regionals intraeuropees.

Amb l'objectiu de pal·liar aquests efectes adversos i reduir tant les disparitats estructurals dels diferents territoris –en termes de nivell de desenvolupament–, com els desequilibris derivats dels processos d'integració, es va establir el que avui coneixem com a **política de cohesió**. Com veurem en posteriors apartats, aquesta política s'entén en termes de cohesió econòmica, social i territorial, aspectes que, tot i que íntimament relacionats, fins al moment no han tingut una evolució paral·lela.

En tot cas, ens trobem davant d'un mecanisme de solidaritat entre els estats membres, cristal·litzat en la transferència de recursos dels estats més rics als més «desfavorits». Poso entre cometes el terme *desfavorits* perquè com veurem al llarg d'aquest monogràfic, especialment quan examinem mecanismes de solidaritat més enllà de les polítiques de cohesió, la percepció per part del

contribuent europeu del grau de responsabilitat que tenen els diferents estats o regions respecte a la situació socioeconòmica actual és clau per a entendre les possibles tensions polítiques que es generen als països.

Així mateix, el disseny i la implementació de l'actual política de cohesió no està exempta de crítica. Com veurem en posteriors apartats, l'efectivitat dels seus resultats, així com la seva racionalitat i organització, han estat qüestionades per acadèmics, analistes i fins i tot estats europeus.

1. Integració, convergència i cohesió

La **integració econòmica** dels diferents estats membres de la Unió Europea es fonamenta en les oportunitats de creixement derivades d'aquest procés.

Regir-nos per marcs de regulació cada vegada més integrats conduiria a una major convergència ascendent entre els diferents participants.

No obstant això, el terme convergència, sense cap adjectiu que el defineixi, no resulta del tot clarificador. Per exemple, podria aconseguir-se convergència econòmica sobre la base d'uns indicadors sense per això aconseguir una convergència social. O podria aconseguir-se una major convergència en termes agregats, però que la seva distribució no fos equilibrada.

És aquí quan entra en joc la política de cohesió, i mitjançant transferències de recursos entre els diferents estats membres s'intenten pal·liar tant els desequilibris regionals estructurals com els desequilibris derivats del procés d'integració.

1.1. Cohesió econòmica i cohesió social

L'article 3 del tractat de la Unió Europea diu el següent:

> «La Unió fomenta la cohesió econòmica, social i territorial, i la solidaritat entre els estats membres.»

Parlar de **cohesió** és un assumpte complicat, ja que el terme no està ben definit ni explicat en els tractats. De fet, tampoc no hi ha uns criteris clars que ens permetin saber si aquesta cohesió existeix o no. Sovint lliguem cohesió al concepte d'*igualtat*, la qual cosa fa difícil determinar-ne els límits acceptables en una societat de lliure mercat.

En línies generals, entenem que desequilibris molt elevats no són desitjables i fins i tot poden ser negatius –com hem pogut observar arran de la crisi econòmica. Però fins a quin punt cal reduir els desequilibris? Hi ha nivells acceptables? En quin aspecte hem d'intervenir: econòmic, social, territorial?

Els tractats de la UE parlen de diversos tipus de cohesió:

1) La cohesió econòmica. És probablement la més senzilla d'avaluar, ja que es mesura en termes de PIB *per capita*, indicador macroeconòmic de referència per a calcular la riquesa d'un país en funció de la seva població. Per des-

comptat, aquest indicador no té en compte com està distribuïda la riquesa entre les regions o els individus del país. L'objectiu és força clar: que els països per sota de la mitjana europea en termes de renda *per capita* hi convergeixin. Com veurem més endavant, el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), principal instrument de política regional, segueix aquesta lògica de convergència econòmica.

2) La cohesió social. Trobem diversos indicadors que reflecteixen la cohesió social, encara que sigui parcialment –cada indicador es pot centrar en temàtiques molt dispars com la desocupació, l'educació o les tendències demogràfiques. Un factor que cal tenir en compte és que, malgrat que normalment l'evolució d'aquests indicadors es desenvolupa paral·lelament als resultats en matèria de cohesió econòmica, això no sempre passa. És a dir, pot ser que augmenti el PIB *per capita*, però que no es produeixi, per exemple, una convergència en les taxes de desocupació.

3) La cohesió territorial. Com veurem en el següent apartat, aquesta cohesió econòmica tampoc no ha de traduir-se en cohesió entre territoris.

1.2. Integració econòmica i polarització regional

El projecte europeu, en el qual s'emmarca la política de cohesió, és fonamentalment un experiment d'integració econòmica que ha anat cristal·litzant en els diferents estadis, des d'un mercat comú per a certs béns fins a la unió monetària, passant pel mercat únic.

L'objectiu principal d'aquesta integració és que els diferents estats membres participants poguessin extreure els beneficis de les sinergies generades pel que fa a economies d'escala i economies d'aglomeració. D'aquesta manera, s'esperava que s'impulsessin la innovació i els avenços tecnològics, i afavorir així la reestructuració dels sectors poc competitius.

> «Els problemes socioeconòmics de la zona euro se centren avui sobretot en els països del sud i en els perifèrics (marcats en aquest gràfic amb una línia blava). Com es pot veure, el PIB d'aquests països va ser el mateix que el de la mitjana dels 28 estats de la Unió des de mitjan anys noranta, fins que va començar a caure significativament durant la crisi financera mundial de 2008-2009 i especialment durant la segona recesió de la zona euro des de 2011.»
>
> Font: Comissió Europea

Més enllà dels beneficis que els processos d'integració podrien donar a la Unió Europea en el seu conjunt, també s'esperava que es produís una convergència econòmica entre els diferents territoris. Encara que aquesta convergència en termes de PIB *per capita* sembla que sí que es produeix als estats membres –és a dir, que aquells països que van començar amb unes xifres per sota de la mitjana europea creixen més de pressa–, no podem dir que aquesta convergència passi intraestatalment. En altres paraules, els desequilibris territorials –entre les diferents regions– no minven.

Per aquesta raó es creu necessària la creació d'una **política de cohesió** que ajudi a corregir les disfuncions que el nou context econòmic genera als diferents territoris. Tanmateix, seria un engany afirmar que aquest mecanisme de cohesió ajuda totes les àrees igual.

a) Hi ha **diferències interregionals** (o entre regions). Les regions que estan plenament integrades en els circuits econòmics europeus o globals ja tenen un avantatge a la casella de sortida, mentre que les regions perifèriques, més ruralitzades o amb pitjors condicions inicials, se'n beneficien força menys.

b) També hi ha **diferències intraregionals** (o dins de les regions). Entre les principals disfuncionalitats s'observa que els centres polítics i econòmics de les regions que atrauen els seus fons es beneficien en major mesura que les àrees més allunyades, les quals acostumen a patir una veritable depressió econòmica.

Per tant, a mitjà i llarg termini, les polítiques de cohesió beneficien les àrees que ja tenen avantatges comparatius i economies d'aglomeració, mentre que les àrees menys desenvolupades estan en pitjors condicions per a beneficiar-se dels avantatges del procés d'integració.

Això suggereix que les polítiques de cohesió estarien, de fet, entorpint la cohesió intraregional i creant una mena d'illes de desenvolupament dins de les regions particularment poc desenvolupades.

Perquè una política de redistribució per al desenvolupament econòmic estructural sigui eficient, sembla que cal que les inversions s'enfoquin al desenvolupament de diversos pols urbans i a fomentar l'accessibilitat de les zones perifèriques intraregionals per a garantir l'accés en condicions d'igualtat des de tot el territori a les infraestructures i serveis.

1.3. Diferents nivells d'integració, una mateixa política de cohesió

El pressupost de la Unió Europea és relativament petit, i representa amb prou feines l'1% en termes de percentatge del PIB de la Unió. Dins d'aquest 1%, la política de cohesió suposaria aproximadament un 40%, és a dir el 0,4% del PIB europeu. Aquest pressupost es redistribueix entre tots els països del mercat únic, i el seu objectiu és reduir les disparitats i la convergència econòmica de les regions a llarg termini.

En el cas de la zona euro no existeix tal pressupost, tot i que la unió de la moneda única és més gran i l'autonomia nacional és molt més reduïda.

Les diferències en els nivells de desenvolupament de tots dos entramats institucionals (el mercat únic i la unió econòmica i monetària) són evidents. La unió econòmica i monetària no disposa d'una eina similar per a la redistribu-

ció de recursos dins l'eurozona que promogui un desenvolupament similar a tota l'àrea. Això ha suposat que l'eurozona no disposi d'un recurs per a lluitar amb problemes com la ciclicitat de l'economia o les asimetries econòmiques.

En el cas de l'última crisi s'observa que des de 2007 s'ha fet marxa enrere en el procés de convergència i les regions més endarrerides han vist com les seves dades macroeconòmiques es desplomaven. La desocupació ha crescut radicalment i no es veuen grans signes de millora.

Això fa que els països de l'eurozona menys avantatjats vegin molt difícil recuperar els nivells de competitivitat i eficiència anteriors a la crisi.

És per aquest motiu que alguns països de l'Europa Central, de l'Est i balcànics que s'han incorporat a la Unió des de 2004, i que en principi estan obligats a adoptar l'euro, han mostrat reticències i ho han endarrerit *sine die*.

Aquest és el cas de països com Polònia, que no és membre de l'eurozona i on els ajustaments interns durant l'última crisi es van dur a terme mitjançant una forta devaluació de la moneda (l'*zloty*), que va derivar en un increment de la desocupació, la pobresa i les desigualtats socials.

1.4. Cal una política de cohesió?

La construcció dels estats nació al llarg del segle XIX va tenir entre les seves prioritats la construcció d'infraestructures de comunicació i l'estandardització de pesos i mesures, monedes, llengua, legislació, etc., dins del territori que els estats comprenien.

Els estats que van aconseguir completar el procés amb més èxit han esdevingut, per norma general, estats nació reeixits. Per contra, aquells en els quals el procés no es va completar o va generar més tensions han tingut més dificultats quant a la seva unitat nacional. Tanmateix, malgrat les crítiques que es puguin fer als processos des de moltes perspectives i la pèrdua de diversitats culturals, lingüístiques i ambientals que van representar, es pot afirmar que a llarg termini han contribuït al creixement de les societats on van ser reeixits.

En el cas que ens ocupa, la Unió Europea no és un estat ni, en teoria, té intenció de ser-ho. Però les polítiques de cohesió podrien semblar, en opinió de molts, una mena d'actualització d'aquelles polítiques d'integració i unificació dels estats nació al segle XIX. La moneda comuna, les vies de comunicació (alta velocitat, corredors regionals, ports i aeroports, fibra òptica i connexions a internet) o la modernització industrial i agrícola constitueixen part d'un procés d'unificació i creació d'un imaginari comú que sense cap mena de dubte amenaça el monopoli estatal.

La política de cohesió seria la pedra angular, el mite fundador, d'una Europa unificada. Però la Unió Europea no és tècnicament un estat, i encara menys una nació, i, per tant, es pot afirmar que com a estructura novella té la seva comesa en aquest tipus de solidaritat sense més pretensions.

Els crítics de la Unió Europea, sobretot en l'espectre del nacionalisme de dretes, assumeixen que la Unió Europea usurpa als estats totes les polítiques del *nation-building* posant com a excusa el desenvolupament regional i la cohesió territorial. D'altra banda, els seus defensors responen que es tracta de promoure la igualtat i establir les condicions econòmiques adequades per a potenciar el desenvolupament econòmic al continent. També és veritat que bona part dels seus defensors més acèrrims sí que consideren, encara que sigui subtilment, la possibilitat d'una futura unificació política més intensa.

D'altra banda, l'elevat pressupost de les polítiques de cohesió en percentatge del pressupost comunitari fa preguntar-se si és moralment acceptable premiar les regions més pobres, aquelles amb menys mèrits, per davant de les més riques sense altre objectiu que l'assumpció d'un estat de desenvolupament igualitari entre totes les regions.

Si l'objectiu no és construir una nació, llavors per què els contribuents d'un estat han de pagar pel desenvolupament d'un altre que, molt probablement, ni tan sols coneixen? Si l'objectiu no és construir un estat unificat, ha d'assumir el contribuent aquesta càrrega? Aquí es presenta un dels dilemes clau de la Unió Europea: quin tipus de règim polític s'està creant?

Respondre aquesta pregunta i establir uns objectius polítics concrets podria ajudar en el debat més actual de la Unió, potenciat sens dubte pel vot britànic en el referèndum sobre el Brexit.

Com s'ha establert abans, les nacions que van fallar en els seus processos d'unificació inicials han arrossegat diferents problemes al llarg del segle XX, i també del XXI[1]. La Unió Europea ha d'assumir-ne el debat, evitat sempre per a no ferir diferents sensibilitats (tant nacionalistes com europeistes). Si aquest debat no s'assumeix, és comprensible que els ciutadans dels països contribuents nets es preguntin si invertir on les coses funcionen bé, els seus països, no beneficiaria per influència aquells més endarrerits i constituiria per als països menys desenvolupats un revulsiu més gran per a millorar.

(1) Espanya podria ser-ne un exemple, però també Itàlia, Àustria, Hongria, Iugoslàvia, etc.

Finalment, sortint del debat essencialista i en defensa de les polítiques de cohesió, cal assenyalar que aquestes actuen com a catalitzador d'un bon nombre d'inversions del país al qual van dirigides o dels països contribuents des del sector privat, la confiança del qual augmenta, i en conseqüència pot veure més atractius territoris tradicionalment deprimits o que han passat per un dur i complex procés de reconversió industrial.

En resum, les polítiques de cohesió són necessàries i s'han practicat al llarg de la història amb diferents propòsits. Els estats les han practicat durant un segle i mig per a promoure el desenvolupament econòmic, però també per a construir uns valors culturals, ètics i morals nacionals. La UE, clarament, vol assumir aquest paper, però dubta entre centrar-se en el tema purament econòmic o també en el moral (units en la diversitat, drets europeus, ciutadania europea). Sembla que cal anar més enllà i plantejar-se per a què és necessària una política de cohesió continental.

2. Els orígens de la política de cohesió

Per a parlar dels començaments de l'actual política de cohesió ens podem remuntar a la dècada dels anys vuitanta, en el context de la signatura de l'Acta Única Europea. Cal destacar el paper que va tenir la presidència de Jacques Delors en la configuració dels instruments que actualment integren la política regional europea. Tanmateix, anteriorment a aquest procés d'institucionalització dut a terme per Delors, ja s'havia produït un debat sobre la necessitat i la comesa d'una política europea de cohesió, i s'havien col·locat les primeres pedres del que finalment es convertiria en una política regional integral d'àmbit europeu.

És interessant fer un repàs d'aquesta evolució –mirar enrere fins a la creació de les comunitats europees–, ja que molts dels temes plantejats en aquells primers anys són de plena actualitat i, per tant, ens poden ajudar a introduir-nos en algunes de les lògiques i els debats que hi ha darrere d'aquestes polítiques.

2.1. L'absència de la política regional en el tractat de Roma

Si reculem fins als orígens de les comunitats europees (embrió de l'actual Unió Europea), veiem com la política de cohesió –també anomenada *política regional*– va gaudir d'una atenció mínima. Una prova n'és la seva absència en el tractat de Roma de 1957, més enllà d'un esment en el preàmbul:

> «PREOCUPATS per reforçar la unitat de les seves economies i assegurar-ne el desenvolupament harmoniós, reduint les diferències entre les diverses regions i l'endarreriment de les menys afavorides.»
>
> Font: http://web.archive.org/web/20111230214441/http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002e/htm/c_2002325es.003301.html

En aquells temps, només el Banc Europeu d'Inversions –organisme intergovernamental regit directament pels estats membres– tenia entre les seves tasques el **finançament** i **promoció** directa de les regions menys desenvolupades.

Entre les raons que trobem per a explicar aquest escenari podem destacar que l'organització territorial interna de l'estat era (i és) un assumpte molt sensible que genera moltes reticències. En molts casos les funcions dels organismes regionals eren totalment residuals enfront de l'Estat centralitzat i molt heterogeni entre els diversos estats membres.

D'altra banda, la política regional, com a eina per a les polítiques públiques, era un concepte relativament nou. A més, l'ortodòxia econòmica del moment no donava suport a la creació d'una política regional integral d'àmbit comunitari, ja que interpretava que la disgregació de les polítiques públiques en múltiples unitats regionals seria un factor de descoordinació i ineficàcia.

Finalment, trobem també un excés d'optimisme en la creença que la integració –en aquells temps al mercat comú– impulsaria l'economia europea i ajudaria a reduir-ne les disparitats.

2.2. Els primers passos cap a una política regional comunitària

Atès que no hi havia ni base legal ni cap iniciativa per a l'establiment d'una política regional comunitària, la Comissió Europea va emprendre aquest camí en solitari.

En aquest sentit, destaca la primera comunicació de la Comissió sobre política regional de l'any 1965, document que defensava la creació d'una política regional integral d'àmbit europeu europeu.

Més tard, l'any 1968, es va crear una direcció general dins de la comissió dedicada a política regional i es va publicar un segon memoràndum en el qual es lligava la consecució d'una **harmonia regional** dins de la comunitat al bon funcionament del mercat comú.

Aquest nou interès estava també relacionat amb el context de crisi econòmica en què es trobava Europa en aquells temps. D'aquí va sorgir el debat sobre la connexió entre el **declivi d'alguns sectors industrials** i el **declivi d'àrees regionals específiques**.

Sorgeix també un altre debat que serà recurrent en el posterior desenvolupament de la política de cohesió: la potencial creació d'una **unió política i monetària**. Arran d'aquest mateix debat, ja es començaven a sentir veus argumentant que les polítiques estructurals i regionals no serien un assumpte exclusiu dels pressupostos nacionals a la Unió. De fet, a començaments de 1970 la política de cohesió ja formava part de l'agenda de la Comissió. En la conferència de caps d'Estat de París de 1972, es va signar una resolució en la qual es declarava:

> «Els caps d'Estat o de Govern reconeixen una alta prioritat a l'objectiu de solucionar, dins de la Comunitat, els desequilibris estructurals i regionals que podrien afectar la realització de la Unió Econòmica i Monetària.»

En aquesta resolució s'instava la Comissió a preparar un informe i presentar les propostes apropiades respecte a la creació d'una política regional comunitària. Tanmateix, en l'anomenat *informe Thompson* veiem com l'enfocament de la

Comissió és molt més ambiciós que el mer –encara que crucial– fonament econòmic d'aquesta política, és a dir, la correcció dels desequilibris regionals, especialment en termes de competitivitat.

D'aquesta manera es comença a parlar de l'ajuda **a les regions més desfavorides** com:

1) Un requisit moral i humà.

2) Un instrument clau per al desenvolupament de la idea d'identitat europea.

3) Un suport a la legitimitat del procés d'integració política.

> «No es pot esperar que cap Estat membre doni suport a les disciplines econòmiques i monetàries de la Unió Econòmica i Monetària sense la solidaritat de la Comunitat pel que fa a l'ús efectiu d'aquests instruments.»

2.3. La creació del Fons Europeu de Desenvolupament Regional

Va ser uns anys després, el 1975, quan es va crear –juntament amb altres mesures– el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER). Però els governs nacionals van evitar que l'enfocament d'aquest instrument fos supranacional, i de fet fins al 1988 no es va integrar en una política de cohesió europea.

Aquesta manca d'un enfocament integral supranacional es va traduir en diversos fets. D'una banda, els criteris i unes prioritats comunitàries no es van tenir en compte, és a dir, en lloc de focalitzar les àrees amb més necessitats, es va establir un sistema de quotes nacionals pel qual regions pròsperes acabaven rebent fons en detriment de les més desfavorides.

A més, la gestió i implementació d'un pressupost molt reduït –un 5% del pressupost comunitari– era a les mans dels estats membres. En altres paraules, com va definir la mateixa Comissió en una de les seves opinions, les dinàmiques de la presa de decisions de la política regional comunitària eren un «*virtual paragon of intergovernmentalism*».

En anys posteriors, dins del context de la crisi del petroli, es va fer evident que un escenari amb persistents i profunds desequilibris regionals podria representar una amenaça per al funcionament del mercat comú. Conscients de les limitacions del model establert fins al moment, van tenir lloc les reformes de 1979 i 1984, en què es va experimentar amb programes sense quotes i multianuals, en els quals els estats membres tenien un paper menys central i hi havia més cooperació entre aquests i la comissió. És en tot aquest període, per tant, que es van posar les bases per a les famoses reformes de 1988.

2.4. La institucionalització d'una política regional veritablement europea

El 1987 es va signar l'Acta Única Europea, tractat que per primera vegada donava base legal a la política de cohesió, amb la introducció del títol específic de cohesió social i econòmica. El context per als canvis també era positiu. D'una banda, la creació del mercat únic tornava a posar damunt la taula la necessitat de reduir les disparitats. D'una altra, davant l'amenaça competitiva que podien patir els països més pobres recentment incorporats en l'última ampliació de la Unió, Espanya i Portugal, va fer palesa la necessitat d'implementar polítiques per a reduir les disparitats.

En resposta al que es disposa en el nou tractat, un any després, el 1988 va acordar-se el paquet Delors-I, que va significar un punt d'inflexió en el marc institucional construït fins al moment. La figura de Jacques Delors, nou president de la Comissió, pren una gran importància perquè l'enfocament intergovernamental instaurat fins al moment, basat en transferències pressupostàries, va transformar-se en una eina de veritable desenvolupament regional.

Els tres principals instruments per a aconseguir la denominada cohesió econòmica i territorial van ser els tres fons estructurals dels quals parlarem més endavant, amb un paper central i renovat del FEDER. A partir d'aleshores s'establia una clara distinció entre dos tipus de disparitats en les quals se centraria el FEDER:

1) Regions perifèriques dels centres industrials.

2) Zones amb l'estructura econòmica tradicional en declivi (i que necessitessin una conversió).

En línies generals, es va denominar el nou model amb el terme de *governança multinivell*, posant l'èmfasi en una presa de decisions cada vegada més interconnectada i compartida entre la Comunitat Europea i els actors nacionals i regionals –que contrastava clarament amb el model d'Estat cèntric que prevalia fins al moment.

Un exemple d'alguns dels canvis més rellevants són la concentració de les polítiques en cinc objectius prioritaris:

- foment del desenvolupament i ajustament estructural entre regions,
- reconversió industrial,
- desocupació,
- inserció laboral juvenil i
- desenvolupament rural.

Així mateix, es va passar d'un model de *project assistant*, a un sistema de programes multianuals dissenyats pels estats membres, que no només estaven en línia amb els objectius comunitaris, sinó que també estaven aprovats per la Comissió. Finalment, es va establir un programa de *partnerships* per a incloure actors i autoritats rellevants en l'àmbit local, tant en la formulació com en la implementació dels programes.

2.5. Des de 1988 fins al dia d'avui

Des de la reforma dels anys de Delors fins ara, els mecanismes de solidaritat han anat modernitzant-se i ampliant-se sobre la base de les reformes de 1988.

El 1999, després d'un llarg procés de reunions entre els ministres responsables, s'aprova a Potsdam l'estratègia territorial europea (ETE), també coneguda com a perspectiva del desenvolupament del territori europeu (PDTE), que es completa amb els principis rectors per al desenvolupament territorial sostenible del continent europeu acordats un any més tard. Aquesta estratègia territorial europea va suposar l'adopció d'un model i un marc comú per al desenvolupament de polítiques amb una repercussió territorial ja fos d'àmbit comunitari o estatal, regional o local.

L'ETE no va establir noves competències per a la Unió Europea, sinó que va servir com a marc comú d'orientació per a totes les administracions en els seus àmbits de competència respectius. Atès que l'ETE no era jurídicament vinculant, va utilitzar diverses formes legals a cada estat membre per a obligar totes les administracions complir els seus objectius.

La primera definició formal de cohesió territorial la trobem en el tercer informe sobre la cohesió econòmica i social (2004).

> El concepte de **cohesió territorial** va més enllà de la idea de cohesió econòmica i social tant ampliant-la com reforçant-la. Des del punt de vista de la política, l'objectiu és ajudar a aconseguir un desenvolupament més equilibrat reduint les disparitats existents, impedint els desequilibris territorials i augmentant la coherència tant de les polítiques sectorials que tenen una repercussió territorial com de la política regional. L'objectiu també és millorar la integració territorial i fomentar la cooperació entre les regions.

La cohesió territorial apareix en l'agenda política comunitària després de la conferència de les parts implicades «Cohesió territorial i l'estratègia de Lisboa» de 2006. L'estratègia de Lisboa subratlla la seva tridimensionalitat: econòmica, social i política. El projecte de Constitució Europea ja la inclourà en el seu article 3.

Igual que la cohesió social i econòmica, la cohesió territorial posa en relleu certs problemes que mereixen l'atenció dels poders públics. Mentre que les primeres se centren en les disparitats en termes de **competitivitat** i **benestar**, l'última ho fa en **la prestació de serveis bàsics**:

- Educació i sanitat.
- El desenvolupament sostenible (conseqüència de la preocupació cada vegada més gran pel canvi climàtic).
- Les geografies funcionals (concepte molt nou que no es conforma amb les estructures existents sinó que proposa un debat sobre la transcendència fronterera de les polítiques: euroregions, urbà-rural, macroregions, etc.)
- L'anàlisi territorial (com a necessitat de conèixer el territori en el seu conjunt).

El concepte de «cohesió territorial» s'inclou per primera vegada en l'entramat jurídic de la UE en l'article 3 del tractat de Lisboa (2007). Fins aleshores només s'esmentaven l'Europa sense fronteres i les dimensions econòmica i social. Des de l'any 2000, amb l'engegada de l'estratègia de Lisboa, la cohesió territorial com a concepte comença a agafar força.

> L'estratègia de Lisboa pretén que Europa sigui «l'economia del coneixement més competitiva i dinàmica del món [...] una millora quantitativa i qualitativa de l'ocupació i una major cohesió social».

El maig de 2007 s'aprova a Leipzig l'Agenda territorial europea («Cap a una Europa més competitiva i sostenible de regions diverses»). Aquesta agenda subratlla la importància de la cohesió territorial establint certes prioritats:

- Desenvolupament policèntric i innovació per mitjà de xarxes de regions urbanes i ciutats.
- Noves formes d'associació regional.
- Promoció de clústers regionals.
- Promoció de les xarxes transeuropees de transport, energies i TIC.
- Gestió de riscos i desastres conjunta, i cura del medi ambient).

Més endavant, el 2008, s'adopta el *Llibre verd sobre la cohesió territorial*, que analitza totes les repercussions de les polítiques associades i que promou un debat públic sobre la cohesió territorial.

En definitiva, les polítiques de cohesió s'han transformat d'un simple mecanisme redistributiu a una veritable política de desenvolupament regional basada en objectius i prioritats europees (i no només en objectius individuals de cada estat membre). Cal destacar que des de l'any 1975 el pressupost s'ha incrementat exponencialment i ha passat del 5% a més d'un 40%. Conseqüent-

ment, els mecanismes de decisió i execució s'han transformat i representen actualment una major dosi de cooperació entre els diferents nivells administratius.

Tot i això, com veurem més endavant, sí que hi ha hagut certa resistència des de diferents actors per diferents circumstàncies al creixent poder de la Comissió per a decidir sobre bona part de les inversions regionals.

3. Mecanismes de cohesió a la Unió Europea

El Tractat de funcionament de la Unió Europea, un dels quatre documents que constitueixen una mena de constitució per a la UE, estableix, en els articles del 174 al 178, la necessitat dels països membres de comprometre's a un desenvolupament econòmic, social i territorial per a reduir les diferències entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i l'endarreriment de les regions menys afavorides.

Les polítiques de la Unió Europea (per tant, dels seus estats membres) han de tenir en compte aquests objectius mitjançant els fons directes, el Banc Europeu d'Inversions i altres mecanismes de solidaritat. A més, s'obre la possibilitat que, al marge dels mecanismes predeterminats en el document, el Parlament i el Consell Europeu puguin adoptar altres accions segons el procediment ordinari de presa de decisions consultant prèviament amb el Comitè Econòmic i Social i el Comitè de les Regions.

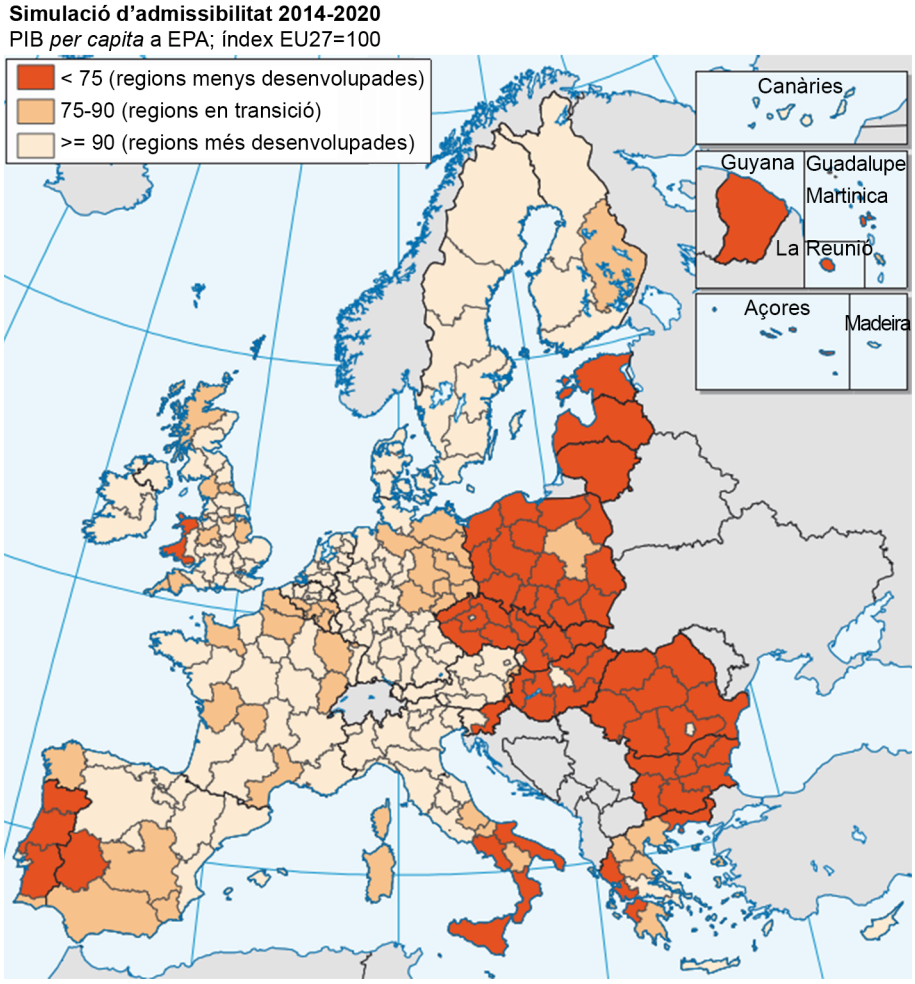
3.1. La política de cohesió com a mecanisme de solidaritat

Avui la Unió Europea genera el 43% de la producció al pentàgon format per Londres, Hamburg, Munic, Milà i París, que constitueixen el 14% del territori i un terç de la població.

La necessitat d'una **política econòmica de cohesió** sorgeix de l'impacte econòmic i social resultat de l'eliminació de les fronteres nacionals des de la gènesi de la Unió Europea. Quan s'eliminen les fronteres nacionals per a certs productes agrícoles i industrials, les fronteres que protegien l'entorn tancat de les economies nacionals cauen i les regions menys desenvolupades, que anteriorment competien en un mercat nacional tancat i molt protegit, han de competir ara en un mercat més gran i amb majors disparitats de desenvolupament i eficiència.

La política agrícola comunitària (PAC), de la qual parlarem més endavant, va ser el primer gran projecte de redistribució econòmica i la primera gran política de la Unió Europea en aquest sentit. La PAC va ser, a més, la més important fins als anys noranta del segle passat, quan un nou enfocament d'inversió en cohesió i solidaritat va disminuir en importància a favor dels diferents fons de solidaritat.

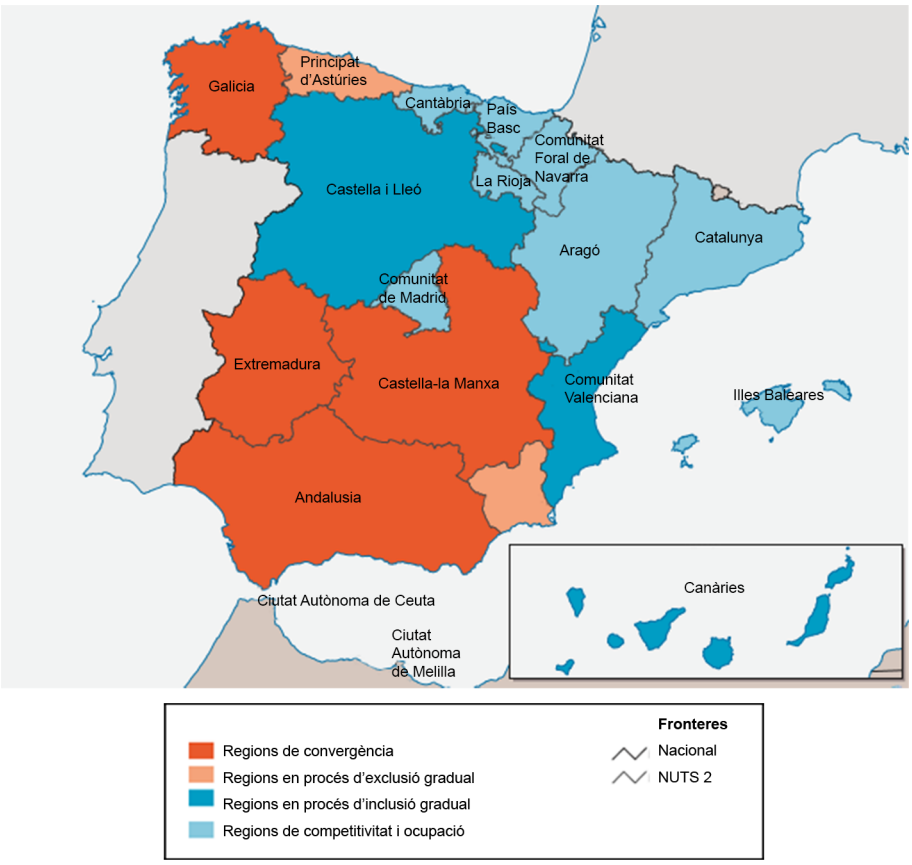
Regions europees admissibles per als fons de cohesió 2014-2020.



El fonament de les polítiques de cohesió i solidaritat de la UE és l'acord perquè les polítiques de mercat intern comú de la Unió Europea vagin acompanyades d'una redistribució fiscal per a distribuir els beneficis i els avantatges (o desavantatges en el cas de les regions menys afavorides) del mercat comú.

Això s'ha vist plasmat en la legislació comunitària. Des que l'any 1986 l'Acta Única Europea recollís l'objectiu de fomentar la cohesió econòmica i social, cada reforma institucional europea (Maastricht, Amsterdam, Niça i Lisboa) ho ha mantingut i millorat. Avui, l'article 3 del Tractat de la Unió Europea recull que un dels seus objectius és fomentar «la cohesió econòmica, social i territorial i la solidaritat entre els estats membres». L'altre gran tractat europeu, el Tractat de funcionament de la Unió Europea, recull aquest objectiu en el seu article 4(2)(c) i en el títol XVIII inclosos els articles del 174 al 178.

Comunitats autònomes espanyoles que podien acollir-se als fons de convergència 2007-2013



Si es compara aquest mapa amb l'anterior, es pot veure com moltes regions han canviat el seu estatus.

3.2. La política regional i de cohesió i la política agrícola comuna

La política agrícola comuna (PAC) és, des de la seva aprovació, com hem descrit anteriorment, un dels principals pilars de les polítiques públiques de la Unió Europea. L'any 2015 va representar més del 50% del pressupost comunitari.

Els objectius de la PAC són:

- Millorar la productivitat agrícola, perquè els consumidors disposin d'un subministrament estable d'aliments a preus assequibles.
- Garantir unes condicions de vida estables als agricultors i ramaders mantenint una economia rural viva.
- Garantir la seguretat alimentària.
- Lluitar contra el canvi climàtic.
- Promoure la gestió sostenible dels recursos naturals.
- Contribuir a la conservació dels paisatges europeus.

La PAC sorgeix en un període de postguerra en el qual Europa pateix certa escassetat de productes agrícoles i ramaders, i una necessitat urgent de modernització de les estructures rurals. El vell objectiu d'una Unió Europea amb una

independència productiva es va aconseguir, gràcies a la PAC, durant la dècada dels vuitanta. Tanmateix, si bé s'havia disparat la producció també ho havia fet la despesa pública, que havia superat el 70% del total de despeses de la UE. L'existència d'excedents i l'exportació subvencionada van ser uns dels efectes més polèmics de l'aplicació de la PAC. Com que va haver d'implementar-se un sistema d'ajudes a l'exportació i l'emmagatzematge privat i compres públiques per a mantenir els preus dels productes agrícoles, el pressupost de la PAC es va disparar.

El gran canvi de la política agrícola comuna es va fer a partir de 2003, quan les transferències van deixar d'incentivar la producció i es van començar a tenir en compte altres factors econòmics com les **necessitats del mercat**, la **demanda** o les **mesures mediambientals**. Això va significar que no s'incentivés la producció, sinó que s'ajudés directament els ramaders i agricultors independentment de la seva producció.

Des del nou mil·lenni, la PAC ha estat substituïda en importància per la política regional i de cohesió. El pressupost de la política regional i de cohesió s'ha incrementat des de l'inici del mil·lenni mentre que el de la PAC ha disminuït en percentatge del total.

Es preveu que abans de 2020 la política regional i de cohesió hagi superat en percentatge de pressupost la PAC. El seu principal **objectiu** ja no és la modernització de les estructures productives agrícoles i ramaderes, sinó **reduir** o **eliminar les asimetries regionals** entre diferents estats membres i dins mateix d'aquests. Aquesta és per tant una política redistributiva que opera en l'àmbit regional. A diferència de la PAC, que opera de manera general per a tota la UE, en la política regional i de cohesió són les regions mateixes, d'acord a uns barems establerts per la UE, les que delimiten les necessitats estructurals, la qual cosa pot afavorir decisions poc consensuades en clau interna regional i no macroregional, o en última instància estructures corruptes.

3.3. Polítiques de cohesió: part institucional

Els fons estructurals i d'inversió europeus constitueixen una de les principals eines de la política d'inversió de la Unió Europea. Els tres principals fons són el Fons Europeu de Desenvolupament Regional, el Fons Social Europeu i el Fons de Cohesió, als quals s'afegeixen el Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural i el Fons Europeu Marítim i de la Pesca. L'objectiu general d'aquests fons és **augmentar la competitivitat** de les regions i ciutats europees. Tots els fons junts representen més d'un 30% del pressupost general estimat de la UE 2014-2020.

Totes les regions poden beneficiar-se d'una o altra manera dels fons estructurals i d'inversió, tret del Fons de Cohesió, atès que la política de cohesió europea suposa un reforçament de la solidaritat europea. El seu objectiu és **reduir les disparitats socioeconòmiques** i **contribuir a un desenvolupament** econòmic, social i territorial sostenible i cohesionat de les regions europees.

Les regions es classifiquen segons el seu producte interior brut (PIB) com a:

- més desenvolupades,
- en transició,
- menys desenvolupades.

Aquesta classificació determina la quantitat de fons disponibles, és a dir, depenent del grup al qual es pertany, els fons poden proporcionar entre un 50% i un 85% del finançament total d'un projecte. El finançament restant pot provenir de fonts públiques (nacionals o regionals) o privades.

Els fons estructurals s'assignen a les regions en el marc de la perspectiva financera de la UE. Els governs regionals gaudeixen d'una considerable llibertat a l'hora de seleccionar els projectes. Els governs regionals financen els projectes per endavant i remeten la justificació de les despeses a la Comissió Europea, que, a continuació, reemborsa als governs regionals les despeses. Durant aquest procés, la Comissió pot confirmar o modificar la quantitat del fons amb la finalitat que el projecte rebi prou recursos per a dur-se a terme. A més, la Comissió pot penalitzar les regions en cas que es detectin irregularitats o despeses no permeses.

Els recursos de la política de cohesió s'han incrementat des de la seva creació l'any 1988 fins a aconseguir els actuals 351 bilions d'euros, un terç del pressupost comunitari.

Tipus de fons:

1) Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER). Gestionat per la Comissió Europea, el FEDER és un fons d'inversió creat amb l'objectiu de corregir els desequilibris entre les diferents regions de la Unió Europea mitjançant una major cohesió social i econòmica. Té les funcions següents:

- Innovació i investigació.
- Programa digital.
- Suport a les petites i mitjanes empreses (PIME).
- Economia de baixes emissions de carboni.

2) Fons Social Europeu (FSE). Té les funcions següents:

- Foment de l'ocupació sostenible i de qualitat i suport a la mobilitat laboral.

- Foment de la inclusió social i lluita contra la pobresa i contra qualsevol tipus de discriminació.
- Inversió en educació, formació i aprenentatge permanent.
- Millora de l'eficiència de l'Administració pública.

3) Fons de Cohesió. Beneficia les regions dels estats membres on l'RNB (renda nacional bruta) *per capita* és inferior al 90% de la renda mitjana de la UE. El seu objectiu és reduir les disparitats socioeconòmiques i promoure el desenvolupament sostenible. Se centren en:

- Xarxes transeuropees de transport, i en particular els projectes prioritaris d'interès europeu identificats per la UE. El Fons de Cohesió donarà suport als projectes d'infraestructura en el marc de l'instrument d'interconnexió per a Europa.
- Medi ambient: en aquest aspecte, el Fons de Cohesió impulsarà els projectes relacionats amb l'energia o el transport, sempre que beneficiïn clarament el medi ambient quant a eficiència energètica, ús d'energies renovables, desenvolupament del transport ferroviari, reforç de la intermodalitat, enfortiment del transport públic, etc.
- Adaptació al canvi climàtic.

4) Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (FEADER)

5) Fons Europeu Marítim i de la Pesca (FEMP)

3.4. Disfuncionalitats

Els mecanismes de solidaritat de la UE presenten dues tipologies de problemes:

- La primera tipologia és endògena a l'existència dels fons i és deguda a **la distorsió** que la redistribució causa en els sistemes polítics i en les economies locals.

- La segona tipologia és **exògena** als fons i té relació amb el sistema polític mateix i els contextos polítics locals.

3.4.1. Problemes dels fons

a) Absorció

Els fons de cohesió i solidaritat exigeixen el cofinançament dels projectes entre l'Estat membre i la Comissió Europea. Els projectes han de dur-se a terme en el termini de dos anys des de la seva aprovació (regla N+2). De vegades, determinades causes, ja siguin polítiques, administratives o pressupostàries, alenteixen el procés d'assignació o transferència dels fons.

Aquest fet porta a la paradoxa que les regions o els estats menys desenvolupats de la Unió Europea tinguin més dificultats a l'hora de gestionar els fons que els més desenvolupats. I no només això, sinó que aquells que pertanyen a la Unió Europea des de fa més temps i en coneixen millor els secrets gaudeixen d'avantatge a l'hora d'encarar el procés administratiu, en contraposició dels membres més recents.

La paradoxa és que aquestes regions són, en general, les que més necessiten l'ajuda dels fons europeus.

Durant l'última crisi econòmica, el problema de l'absorció es va agreujar en molts estats membres per les dificultats que tenien a l'hora de cofinançar els projectes.

b) Correlació no proporcional

Hi ha estudis que indiquen que malgrat l'existència de criteris objectius d'assignació de fons en funció de la renda *per capita* regional o la taxa de desocupació, no totes les regions reben els fons de manera proporcional, i algunes són més eficients en la captació de fons que altres. Els estudis mostren que, en el cas de les regions Objectiu 1, malgrat haver-hi una proporcionalitat acceptable entre la necessitat i la transferència, les regions de països amb una estructura més descentralitzada tenen més èxit a l'hora de captar aquestes inversions. En el cas de les regions Objectiu 2, la correlació entre el compliment dels criteris i la captació de fons és més difusa, i factors com el pes de la regió dins de la política nacional influeixen en l'èxit en la captació d'inversions.

3.4.2. Problemes polítics i administratius

Problemes administratius i d'interpretació

Un altre dels problemes als quals s'enfronten els estats membres a l'hora de rebre la transferència dels fons europeus són els problemes administratius o les disputes per la diferència de criteris entre la UE i els estats membres.

Entre els problemes del FEDER, trobem que en moltes ocasions la transferència dels fons es veu bloquejada per deficiències en el control administratiu, en els procediments de justificació de despeses o contractació. En aquest sentit, a la primavera de 2016, fins a 1.122 milions d'euros en subvencions (de 2013 i 2014) estaven bloquejats a Brussel·les i no havien pogut ser transferits als receptors.

De vegades, el gran nombre de projectes finançats amb quantitats relativament petites embussa l'Administració, en particular la Direcció General de Fons Comunitaris del Ministeri d'Hisenda, que es veu superada pels procediments. Aquests haurien de simplificar-se per al període FEDER 2014-2020 en passar d'un sistema de gestió de 150 organismes intermedis a 12.

Programa Jeremie

De vegades la gestió del FEDER és objecte d'investigacions judicials, com en el cas de 185 milions del programa Jeremie de l'empresa pública IDEA (Agència d'Innovació i Desenvolupament d'Andalusia).

Com passa amb els anteriors, els governs nacionals troben dificultats a l'hora de gestionar els fons segons les normes europees, i això comporta el bloqueig dels fons. A més, de vegades, els governs nacionals i les institucions europees tenen problemes d'interpretació de la normativa, que comporten el bloqueig dels fons des de Brussel·les.

El cas d'Osca

Aquest tipus d'error és més habitual del que pugui semblar. L'any 2015, l'Ajuntament d'Osca va ser multat i obligat a tornar diners del FEDER destinats al sanejament per haver finançat amb aquests diners unes obres de soterrament de contenidors. Malgrat que la subvenció del FEDER era de 60.000 euros, l'Ajuntament estava obligat a tornar 700.000 euros, un 25% del cost total de l'obra portada a terme.

El cas d'Escòcia

Un cas similar va passar a Escòcia l'any 2015, quan la Comissió va suspendre pagaments per valor de 45 milions de lliures del Fons Social Europeu després de descobrir irregularitats comptables. La quantitat era gairebé una quarta part dels 193 milions de lliures pressupostats del programa 2007-2013.

El cas de Malta

La construcció de la carretera de la costa de Malta també es va veure esquitxada per l'escàndol quan la Cort Europea d'Auditors va descobrir irregularitats en el procés públic d'elecció de contractistes i assignació de contractes. El projecte, que estava finançat en un 85% per la Unió Europea (53 milions d'euros), en va perdre 11 per aquest motiu. L'organisme Transport Malta va continuar amb el projecte per por que paralitzar-lo podria representar una pèrdua encara més gran si no s'acabava en els terminis establerts.

En tots aquests casos, les transferències són bloquejades *sine die* fins que les administracions implicades resolguin els problemes administratius o procedimentals.

Assignació arbitrària de fons

El context polític regional influeix en el tipus de projectes presentats. Això no significa *per se* que els projectes escollits siguin un caprici del polític de torn, però sí que suposa que en certs casos projectes amb majors beneficis siguin rebutjats o marginats per uns altres que podrien tenir més utilitat.

En aquest sentit, alguns estudis mostren com les regions acostumen a invertir més fons europeus a les zones amb més percentatge de vot total que en aquelles àrees on hi ha una mobilització política més reduïda. Dins de les zones amb més mobilització política, la inversió tendeix a ser major a les zones on el partit que ostenta el poder regional té més percentatge de vots.

A més, com hem dit anteriorment, els projectes que els governs remeten a la Comissió no són sempre els més adequats. Les administracions tendeixen a revestir aquests projectes amb l'aparença de complir els criteris marc necessaris. Així, els governs regionals, sovint amb l'aquiescència dels governs nacionals que fan els ulls grossos, enganyen la Comissió a l'hora de presentar projectes. Per la seva banda, la Comissió, que no disposa ni pot disposar de la informació completa, no pot controlar tots i cadascun dels projectes que acabaran rebent els fons.

En aquest sentit, la construcció d'infraestructures de comunicacions i transport sobredimensionades o fins i tot innecessàries sembla que és una tendència comuna dels governs regionals, no només a Espanya sinó també en altres països d'Europa.

Per exemple, Polònia va rebre 615,7 milions d'euros de la UE per als seus aeroports entre 2007 i 2013, gairebé el doble del que va rebre Espanya en el mateix període. Polònia va millorar els seus aeroports amb una previsió d'augmentar-ne la capacitat fins a tres milions de passatgers. La xifra real de passatgers amb prou feines supera el milió. En aquest cas, Polònia molt probablement ha patit dos dels problemes esmentats fins ara.

En primer lloc cal tenir en compte que Polònia es considera un país eficient pel que a consecució de fons europeus i distribució en projectes. No obstant això, és molt probable que Polònia tingués un problema d'absorció. Com a nou membre (des de 2004), les seves estructures regionals i centrals buscarien captar la major quantitat de fons possible, mentre que la capacitat real de planificació era molt menor. Això va derivar en un segon problema, la inversió injustificada en unes infraestructures aeroportuàries sobredimensionades i deficitàries, que en lloc d'impulsar l'economia regional va alentir-la.

Despeses extravagants

Encara que no és gaire freqüent, en certes ocasions els diners del FEDER es destinen a cofinançar projectes extravagants. Com en el cas anterior, les administracions disfressen certs projectes per a fer-los semblar elegibles, però al darrere s'amaguen certes actuacions de l'Administració pública criticables, o censurables.

Cas de l'Ajuntament de Bélmez

En aquest cas, l'ajuntament jaenès de Bélmez va destinar 850.000 euros, dels quals un 75% serien finançats pel FEDER, a construir un Museu Centre d'Interpretació. El problema sorgeix amb la temàtica: les cares de Bélmez (taques d'humitat a la paret d'un habitatge particular). Segons l'Administració local de Bélmez, el centre serà un revulsiu per al turisme comarcal i del Parc Natural de Sierra Mágina. Però cal preguntar-se si els fons estructurals i de cohesió europeus han de servir per a sufragar aquests tipus de capricis.

Cas del sud d'Itàlia

Encara que no sigui una despesa extravagant, sí que convé mostrar com la UE podria haver ajudat indirectament el crim organitzat. En moltes regions del sud d'Itàlia, els fons de desenvolupament regional financen projectes que són assignats a contractistes relacionats amb les organitzacions mafioses. Entre 2007 i 2012, més de tres bilions d'euros van anar a parar a la regió de Calàbria, i fins a 383 milions d'euros van ser bloquejats per la Comissió Europea després que la justícia italiana no pogués justificar-ne l'ús. En definitiva, l'aixeta oberta del finançament unida a la llibertat que ofereixen els acords de Schengen han enfortit en certa manera aquest tipus d'organització.

Despeses per a projectes no acabats, no funcionals o sobredimensionats

Com s'ha esmentat en anteriors apartats, els límits en els terminis per al disseny i l'execució dels projectes i els pocs recursos a l'hora de revisar-los fan que en determinades ocasions, els fons de cohesió financin projectes que sobre el paper són necessaris però que en realitat estan sobredimensionats o són, directament, innecessaris.

Dessalinitzadores d'Acuamed

Com a exemple de projectes sobredimensionats tenim el cas de les dessalinitzadores d'Acuamed a Espanya (empresa de la qual parlarem en el punt següent). Els experts critiquen que, malgrat la manca d'aigua a moltes regions agrícoles espanyoles i ser l'aigua dessalinitzada una bona solució per a aconseguir-la, el preu del metre cúbic d'aquesta aigua és prohibitiu per a l'agricultura (50 cèntims d'euro per metre cúbic enfront dels 14 cèntims d'euro de l'aigua dels transvasaments), per la qual cosa funcionen amb prou feines a un 30% de la seva capacitat.

Cas Gascan

Un altre cas és el de Gascan, la companyia transportista de gas a les illes Canàries, que va ser obligada a tornar a la Unió Europea una subvenció de 846.495 euros per no executar dues plantes regasificadores a Tenerife. Gascan tenia assignada una ajuda de fins a 50 milions d'euros, però els seus dos projectes van acumular retards per diferents modificacions dels expedients, emplaçaments i altres tràmits administratius. Els diners rebuts s'havien gastat en diferents expedients i estudis, però la subvenció s'atorgava per a la construcció de les plantes, projecte que mai no es va dur a terme. Per tant, el Ministeri d'Hisenda d'Espanya va reclamar la devolució dels diners, ja que en no haver-se executat el projecte, no podia justificar-se. Finalment, i després d'un llarg periple judicial, Gascan va ser obligada a tornar la subvenció.

Cas d'Osca

Tornant al cas de l'Ajuntament d'Osca, del qual hem parlat abans en l'apartat dels problemes administratius, en una ocasió anterior va ser obligat a tornar fins a 450.000 euros per no executar el projecte de reforma d'un carrer que tenia destinats aquests fons, i utilitzar-los en el projecte d'un altre carrer. En aquest cas l'Ajuntament va incórrer en l'errada procedimental i executòria d'unes normes que són força clares.

Cas de Malta

A la República de Malta, l'Aviation Park també va estar sota la lupa i va perdre els fons a causa dels endarreriments en la seva construcció. L'aeròdrom, que disposava de fins a 4 milions d'euros, va justificar els endarreriments com a conseqüència d'uns descobriments arqueològics que haurien aturat el projecte. Però l'endarreriment va considerar-se inacceptable i poc justificat.

Desviament de fons

El cas més extrem de disfuncionalitat és el desviament de fons. Habitualment es duu a terme mitjançant el que es coneix com a inflar el pressupost. En aquest cas, les empreses adjudicatàries i el funcionari o responsable polític de l'àrea acorden uns costos addicionals que anirien directament als comptes personals d'un o de tots dos.

Cas Acuamed

Actualment s'investiga un frau d'aquest tipus a l'empresa pública Acuamed. L'Operació Frontino de l'UCO de la Guàrdia Civil investiga si s'han falsificat factures i certificacions que augmenten significativament les despeses per a beneficiar les adjudicatàries. Es parla d'un frau de fins a 25 milions d'euros. El cas s'agreuja perquè el Tribunal de Comptes va advertir l'any 2014 d'aquesta possibilitat, i fins i tot abans, els anys 2010 i 2011, va recomanar un debat sobre la necessitat de fer-ne una investigació.

4. Desequilibris regionals de la Unió Europea

Com hem estudiat fins ara, la Unió Europea és un territori amb grans disparitats econòmiques a causa de diversos factors, com l'historial de desenvolupament econòmic, els diferents règims polítics i sistemes econòmics durant el segle XX i crisis internes, entre altres.

Actualment es poden destacar quatre desequilibris entre regions a Europa:

1) En primer lloc, les regions dins del pentàgon europeu (Londres, París, Milà, Munic i Hamburg) representen el 20% de la superfície, el 40% de la població i fins a la meitat del PIB comunitari.

2) En segon lloc, les àrees dins d'aquest pentàgon europeu són les més desenvolupades. A continuació trobaríem la resta de regions que van entrar a la UE abans de la dècada de 1980, el PIB de les quals estaria per sobre de la mitjana. Després, les regions que van entrar-hi els anys vuitanta i noranta, el PIB de les quals supera la mitjana però on els indicadors econòmics són més pobres que els de les anteriors. Finalment, trobaríem les regions d'Europa Central i de l'Est, els països bàltics i les noves incorporacions balcàniques. En aquestes últimes regions, les dades de sortida són tan dolentes que caldrà molta inversió i temps perquè s'estabilitzin en la mitjana comunitària. Com a exemple, la zona més pròspera de Londres gaudeix d'un 290% de la renda *per capita* mitjana de la UE. Aquesta mateixa xifra a la zona més pobra de Romania seria del 23%.

3) En tercer lloc, hi ha diferències demogràfiques que es tradueixen en avantatges econòmics. Les zones més desenvolupades tenen una densitat de població superior (com és el cas del pentàgon europeu), cosa que els facilita atraure activitats econòmiques més dinàmiques i atractives. A més, les zones més desenvolupades atrauen més població jove i menys envelliment. Les zones menys desenvolupades estan en conseqüència més envellides com a resultat de la migració (ja sigui intraestatal o a altres països de la Unió).

4) En quart i últim lloc, l'ocupació es reparteix de manera heterogènia dins d'Europa. El centre gaudeix de taxes menors de desocupació, menor desocupació juvenil i menor atur de llarga durada. En canvi, els estats que quan es van incorporar a la Unió estaven menys desenvolupats i necessitaven certes reformes econòmiques i processos de reconversió industrial presenten més atur juvenil de llarga durada i menor desenvolupament econòmic.

4.1. Política regional i ampliació de la Unió Europea

Les polítiques en l'àmbit regional no comencen amb l'accés a la Unió Europea, sinó que comencen anys abans, durant el procés de negociació. Des de 2007, tota una sèrie d'instruments van ser substituïts per l'instrument d'ajuda de preadhesió (IAP). L'IPA II, des de 2014, inverteix en els Balcans[2].

(2)Sèrbia, Kosovo, Albània, Bòsnia i Hercegovina, ARI de Macedònia i Montenegro.

L'objectiu de l'IPA és preparar les regions dels estats candidats per a aconseguir els estàndards de la UE. S'incideix en les reformes polítiques i econòmiques i en la preparació per als drets i obligacions que significa pertànyer a la UE. D'aquesta manera, els ciutadans d'aquests territoris gaudeixen de millors oportunitats i drets des d'abans de pertànyer a la UE i el xoc posterior és menor.

a) L'Associació Oriental (Eastern Partnership) és un programa de la UE que pretén l'acostament mitjançant la inversió en algunes antigues repúbliques soviètiques, encara que actualment només Bielorússia, Moldàvia, Ucraïna, Geòrgia, Armènia i Azerbaidjan en són membres. L'objectiu és la promoció dels drets humans i l'estat de dret, valors europeus, en aquesta regió, tot i que l'elecció de certs membres com Bielorússia ha donat ales als crítics que veuen en l'AO una mena d'expansionisme *light* europeu. El programa inclou tot un instrument d'inversió en tots els àmbits, infraestructures, democràcia i fins i tot intercanvis estudiantils.

b) La Southern Partnership o Unió per la Mediterrània, també coneguda com a Procés de Barcelona, és un programa similar al de l'Associació Oriental, l'objectiu del qual és fomentar la cooperació i el desenvolupament a tota la ribera mediterrània per a garantir l'estabilitat al sud de la UE. Els seus objectius principals són el foment de l'ocupació estable, el desenvolupament mediambiental sostenible i la promoció de la igualtat de la dona. Pertanyen a aquesta organització tots els països de la UE més els països riberencs del Mediterrani.

5. Assoliments i eficiències de les polítiques de cohesió

Establir un mesurament adequat dels assoliments i eficiència de les polítiques de cohesió de la Unió Europea és una tasca molt complicada des del punt de vista procedimental. Les polítiques de cohesió i estructurals són un dels factors de modernització de les economies europees però no l'únic, per això resulta molt complicat destriar quins progressos són causats per aquest factor i no per altres, o per tots alhora.

Les decisions econòmiques sempre han estat conjunturals i estan molt lligades al moment en què es prenen. Si ens remuntem a les decisions preses a principis dels anys noranta, trobem que, atès que les teories hegemòniques d'aleshores sobre desenvolupament econòmic regional giraven al voltant de les petites i mitjanes empreses i la construcció d'infraestructures, aquests eren els capítols en els quals més s'invertia. Actualment, amb el desenvolupament digital la necessitat de grans infraestructures ha perdut importància en les teories de desenvolupament regional i per això és un concepte en el qual es tendeix a invertir menys.

En general, es considera que la majoria dels programes europeus d'inversió solidària ha fet una bona anàlisi del context econòmic i social i de les necessitats per al desenvolupament de les regions d'Europa. Tanmateix, en el pla executiu hi ha hagut limitacions tant pressupostàries com de terminis d'execució dels projectes, limitacions que han portat al disseny de projectes poc realistes amb xifres sobredimensionades (rendibilitat del projecte, creació d'ocupació, eficiència).

Dins d'aquest tipus de projectes, els que necessitaven la col·laboració de diversos organismes del sector públic, que són els que tenen relació amb les infraestructures, els projectes mediambientals o la innovació, han estat i són duts a terme amb més facilitat. Però quan ha calgut partenariat amb altres socis, especialment del sector privat o no governamental, hi ha hagut més descoordinació i lentitud.

Si analitzem per tipus d'inversió:

1) En el cas de les **infraestructures** la majoria de projectes s'han dut a terme satisfactòriament, és a dir, la infraestructura existeix. Tanmateix, com s'ha assenyalat anteriorment moltes infraestructures estan sobredimensionades; en molts casos l'horitzó temporal no s'ha respectat, tant per causes internes a les obres com per causes externes; finalment, no hi ha hagut un estricte control de costos i despeses, i els pressupostos han estat inflats sistemàticament.

2) En el cas de la **inversió dels fons estructurals** es percep que, en alguns casos, podrien haver contribuït a perllongar l'agonia de certs sectors poc eficients i mantenir artificialment la seva competitivitat al mercat gràcies a les transferències més que no pas a modernitzar els sectors productius de l'economia. En qualsevol cas, des de principis d'aquest segle s'observa un canvi en l'enfocament i les ajudes s'estan destinant a partides com la innovació o el desenvolupament i contribueixen a una veritable modernització de l'economia.

3) Quant a l'**ocupació** i al **creixement**, es considera que la política regional de la UE és responsable tant de l'augment del PIB *per capita* com de l'ocupació i l'enfortiment de les petites i mitjanes empreses.

En aquest sentit, els fons de cohesió han impulsat el turisme intraeuropeu, especialment de les regions rurals.

Per exemple, el projecte Leader, actiu des de 1991, ha tingut entre els seus objectius la formació de les poblacions rurals, l'ajuda a les PIME o el finançament d'iniciatives econòmiques i mediambientals en àrees rurals deprimides per a la diversificació de les seves economies, i especialment el foment del desenvolupament turístic. S'entén que millorant les infraestructures i transports i valorant el medi ambient i les cultures rurals poden diversificar l'economia i participar d'un turisme reeixit en zones urbanes o de costa. No obstant això, hi ha qui considera que aquest tipus de turisme, encara que beneficiós, requereix una inversió contínua per a poder fer atractius els entorns rurals i que, en certa manera, modifica substancialment les àrees rurals.

5.1. Visions dels experts

Com en tota política pública, el sistema de mecanismes de solidaritat i cohesió europea té els seus defensors i els seus detractors. Els experts coincideixen a atribuir als fons de cohesió un paper molt important en el desenvolupament dels països menys desenvolupats. En concret, assenyalen que han tingut un paper molt important en el creixement de l'ocupació, la productivitat, el creixement del PIB i altres factors macroeconòmics.

Aquests mateixos experts assenyalen que en el cas espanyol els fons europeus han complert els seus objectius amb un relatiu èxit, ja que han contribuït al desenvolupament de les regions més pobres i la seva convergència amb les més desenvolupades. Al mateix temps, l'economia nacional s'ha apropat a les dades de la resta d'economies europees. Dades de la mateixa UE assenyalen que les regions i països més pobres de la Unió han aconseguit arribar a la mitjana des dels anys vuitanta, per exemple Irlanda, Espanya i l'Europa de l'Est al capdavant d'aquest creixement relatiu.

Tot i això, els mateixos experts que defensen una posició favorable als fons critiquen que la decisió de concentrar els recursos a les regions més endarrerides podria no ser la decisió econòmica més encertada, atès que la rendibilitat és menor, implica un cost d'oportunitat i podria no ser el més adequat des d'una visió de país.

En canvi, experts amb una visió més liberal consideren que determinats elements i intervencions de les polítiques de cohesió i solidaritat de la Unió Europea podrien estar, de fet, empitjorant la situació en alguns estats membres repecte del que hauria passat si s'hagués deixat actuar el lliure mercat. Aquests experts consideren que determinats objectius d'inversió creen una distorsió en el curs natural del desenvolupament econòmic, per la qual cosa es força regions poc desenvolupades a invertir en sectors amb poc interès a la zona. Com a resultat obtenim una distorsió de les condicions del mercat i molt poca rendibilitat en l'ús dels fons, que podrien rendir molt més si s'invertissin amb criteris de mercat.

Aquests acadèmics no comparteix la visió dels fons estructurals com a impulsors de la convergència econòmica interregional i, al contrari que els seus col·legues que hi estan a favor, observen que no es veu un significatiu creixement relatiu de les regions més pobres sobre les regions més riques dins d'un mateix país.

Des del liberalisme s'acusa la UE de mantenir les polítiques de cohesió i estructurals no per la seva necessitat i per raons d'eficiència, sinó per ser un instrument de propaganda dels «buròcrates de Brussel·les» per ser, fins al moment, la seva única gran competència en què excedeix les capacitats d'estats i regions.

Naturalment, són els experts liberals dels països contribuents nets els qui ataquen amb més ferocitat la política de cohesió i critiquen que hagin de ser els contribuents dels països més rics de la UE els que financin les inversions, si no el «malbaratament» dels països, i en els països, menys desenvolupats de la UE sense que hi hagi una garantia d'efectivitat i retorn a llarg termini. No obstant això, els representants d'aquest enfocament econòmic es mostren més indulgents amb les bondats de les polítiques de solidaritat i cohesió europees.

6. Percepció a Espanya i a la UE

Un dels grans problemes de la Unió Europea és la incapacitat de comunicar per sobre dels governs nacionals. Molts analistes coincideixen a assenyalar que un dels factors del fracàs europeu al Regne Unit és que la UE ha fet d'ase dels cops del Govern britànic quan les coses anaven malament. Els governs regionals i nacionals assumeixen tota la responsabilitat dels èxits (inauguracions, primeres pedres, presentacions de projectes), però culpen la UE de tots els fracassos («això ve d'Europa», «és una obligació d'Europa», «Europa no ens ha donat els fons»).

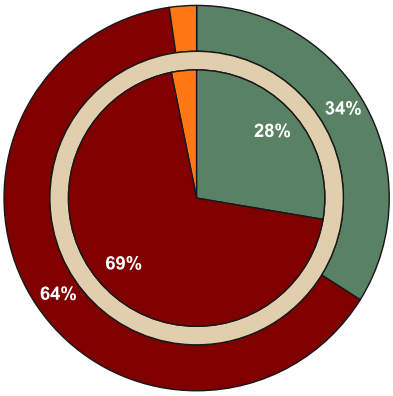
Tanmateix, malgrat aquest dèficit en termes generals quant als fons de cohesió, tot el que tingui relació sobretot amb infraestructures continua gaudint de bona premsa entre la ciutadania, i el ciutadà continua associant-ho a la bandera blava amb la corona d'estels.

En el cas d'Espanya, en general els ciutadans tenen una actitud similar a la de la resta de ciutadans europeus en coneixement i a l'hora de valorar la necessitat i els efectes dels fons europeus.

Una minoria d'espanyols, el 28%, afirma que coneix algun projecte cofinançat per la Unió Europea a la zona on viu. Aquesta xifra ha minvat dramàticament a Espanya des de l'anterior enquesta de 2010, en la qual fins a un 43% d'espanyols afirmava que coneixia algun projecte europeu a la zona on vivia. En el cas general europeu, la xifra s'ha mantingut estable (34% en ambdós mesuraments). Això podria tenir diverses explicacions: una primera seria la certa disminució de la inversió pública en grans infraestructures conegudes els anys anteriors a la gran crisi. Els petits projectes reben menys publicitat, per la qual cosa la dada tindria sentit. També es podria explicar per l'existència de cert ressentiment subjacent envers la Unió Europea pels efectes de la crisi i la gestió europea d'aquesta.

Percepció dels espanyols i dels europeus sobre l'acció de la UE en l'esfera regional

Q1A. Europa dóna suport financer a regions i ciutats.
Ha sentit parlar d'algun projecte cofinançat per la UE per a millorar la zona on viu?



UE28 Gràfic exterior ES Gràfic interior

	UE		ES	
	FL423	2015-2013	FL423	2015-2013
Sí	34 %	=	28 %	-5
No	64 %	=	69 %	+5
No ho sap	2 %	=	3 %	=

Una aclaparadora majoria dels espanyols que coneix algun projecte de fons europeus considera que aquests són o han estat beneficiosos per a les seves regions, i es redueix per sota del 10% el percentatge dels que pensen que aquests han tingut efectes negatius. En aquest cas, la mitjana europea és una mica menys benvolent que l'espanyola, però s'expressa en termes molt similars.

Entre les opinions negatives s'assenyala l'elecció inadequada o equivocada de projectes, les dificultats en els procediments de petició de fons o el finançament insuficient per a generar un impacte en l'economia regional.

Hi ha un acord general que les regions amb alts nivells de desocupació han de ser les més beneficiades pels fons estructurals i de cohesió, seguides de les àreas urbanes desfavorides i les zones rurals. Tot i això, al voltant d'un 18% dels europeus considera que també les regions desenvolupades o les regions fronteres sense ser estrictament poc desenvolupades han de beneficiar-se dels fons europeus.

7. Casos concrets d'inversió

7.1. Turisme

La Unió Europea, com a primera destinació turística mundial, dóna suport a les indústries turístiques mitjançant els instruments de les polítiques de cohesió.

El **turisme** és creador d'ocupació, encara que sigui estacional, especialment entre els més joves, i ha aguantat considerablement bé les batzegades de la crisi. Dins del marc 2014-2020 dels fons de cohesió, el turisme no constitueix un objectiu temàtic, si bé sí que hi està inclòs, com qualsevol indústria del sector de serveis.

Els principals reptes del turisme a Europa són:

- La seguretat, no només física sinó també mediambiental, la política, la seguretat dels aliments, etc.
- La competitivitat econòmica de les indústries turístiques europees.
- El desenvolupament tecnològic i l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació.
- La competitivitat en un mercat cada vegada més complex.

Per a això s'estableixen quatre prioritats:

1) L'estímul de la competitivitat.

2) La promoció d'un turisme sostenible d'alta qualitat.

3) La consolidació de la imatge d'Europa com una destinació segura i d'alt estàndard.

4) La potenciació de les polítiques europees de desenvolupament turístic.

Mitjançant aquesta estratègia es pretén incrementar la demanda de turisme, millorar els productes turístics, la seva qualitat, sostenibilitat, accessibilitat, etc., així com promoure Europa com a destinació turística i donar una bona imatge del sector.

Dins d'aquesta estratègia, des del FEDER i mitjançant el Ministeri d'Economia se subvencionen projectes amb els incentius econòmics regionals. Aquests projectes poden ser de renovació, d'adequació o d'impuls del turisme. En el cas dels projectes turístics, l'ajuda mitjana amb càrrec als fons europeus se situa en el 14%, encara que en alguns casos arriba al voltant del 25%. Aquests projectes han d'afegir un valor a l'establiment turístic, pujada de categoria, construcció de noves instal·lacions i serveis, augment de l'ocupació o, almenys, manteniment.

Els incentius econòmics regionals són un instrument del Ministeri d'Hisenda format per diners del FEDER i fons propis l'objectiu dels quals és impulsar la inversió privada i fomentar l'activitat empresarial. Són subvencions a fons perdut i miren de pal·liar els desequilibris interterritorials. Se subvenciona tant l'obra civil com la compra de béns d'equipament (excepte transport), els estudis del projecte i altres despeses dels projectes (patents, llicències, aplicacions informàtiques, etc.). El beneficiari ha de comptar amb un finançament mínim del 25%, i la inversió mínima total ha de ser de 900.000 euros.

7.2. Infraestructures de transport

En el cas de les infraestructures, els fons europeus en són una part important.

Port de Barcelona

El port de Barcelona ha estat beneficiari de fins a 260 milions d'euros per a la construcció dels dics sud i est, que han permès doblar la superfície d'aigües abrigades, passant de 374 a 793 hectàrees. Al mateix temps, s'ha doblat la superfície terrestre per a acollir nous molls de contenidors i mercaderies. Per a complir amb l'objectiu de sostenibilitat ambiental s'ha millorat la desembocadura del delta del Llobregat restaurant espais naturals molt degradats o destruïts. En el mateix sentit, i molt criticat per raons mediambientals, el port exterior de la Corunya va rebre fins a 2006 uns 260 milions d'euros dels fons estructurals i fins a 130 del BEI en condicions molt avantatjoses. Però el pressupost del projecte s'ha disparat i és un pou sense fons. El port exterior del Ferrol, molt proper a l'anterior, ha rebut fins a 39 milions d'euros de la Comissió Europea.

AVE

L'AVE Madrid-València ha estat subvencionat per la UE amb uns 1.949 milions d'euros durant el període 2000-2013, dels 6.600 milions de cost total. En el projecte van participar, a més del Govern d'Espanya, el Banc Europeu d'Inversions i la Unió Europea amb càrrec al Fons de Cohesió, al Fons de Desenvolupament Regional i a les ajudes de la Xarxa Transeuropea de Transport. L'AVE a Valladolid va finançar-se amb uns 2.000 milions d'euros d'un total de 4.205 milions que va costar. La prolongació a Lleó i Palència va rebre una ajuda de 122 milions d'euros. Si ens remuntem a 1992, l'AVE a Sevilla va rebre l'equivalent actual de fins a 267 milions d'euros.

Autovies

Autovies com l'A-8, que connecta Galícia amb tota la cornisa cantàbrica, també han estat beneficiàries de fons europeus. Diversos trams han estat cofinançats amb diners FEDER per un valor de fins a 154 milions d'euros entre 2007 i 2013, d'un total de 580 milions.

Aeroport de Santiago de Compostel·la

Un dels objectes més polèmics de les subvencions europees, els aeroports, s'ha vist també beneficiat pel FEDER. En el cas de l'aeroport de Santiago de Compostel·la, la nova terminal de 2011 va rebre finançament europeu, que va contribuir a alleugerir la càrrega de 230 milions d'euros a l'Estat.

7.3. Infraestructures de serveis

Les infraestructures de serveis d'aigua i energia també han estat receptores de fons europeus.

Les plantes dessalinitzadores

Moltes de les plantes dessalinitzadores, per raons de corrupció i ús insuficient, han estat sufragades en part amb càrrec al pressupost europeu. És el cas de les del Prat de Llobregat o del riu Tordera, que abasteixen d'aigua gairebé quatre milions i mig de persones. També els transvasaments són objectiu de les polítiques regionals europees. Fins a 120 milions d'euros han anat a parar al transvasament Xúquer-Vinalopó per a mitigar la manca d'aigua de la província d'Alacant. En aquest cas, l'alt preu de l'aigua i el seu baix ús també va fer témer la pèrdua de les ajudes europees.

8. Solidaritat

En el seu article «Solidaritat dins de l'Eurozona: quanta, per a qui i durant quant de temps?» (*Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?*), Sofia Fernandes i Eulalia Rubio, de l'Institut Delors, analitzen com s'entén aquest ambigu concepte dins la Unió Europea i com cristal·litza en diferents polítiques i mecanismes.

Les autores parteixen del marc conceptual elaborat pel sociòleg Émile Durkheim, que distingeix entre «solidaritat mecànica» i «solidaritat orgànica». La primera està basada en **un vincle emocional** entre individus dins d'una comunitat, que comparteixen uns valors i una identitat que els porta a identificar-se mútuament com «un dels nostres».

D'altra banda, la solidaritat orgànica està més relacionada amb un **sentit de funcionalitat** que amb un vincle d'afectivitat. Els membres de la societat perceben que el destí d'uns està lligat al dels altres i, per tant, la solidaritat no és tant un acte d'altruisme, sinó més aviat un acte racional guiat per l'interès propi.

Aquesta última classificació és la que ens pot servir millor per a explicar la solidaritat entre estats dins de la Unió Europea.

8.1. Solidaritat en el marc de la Unió Europea

Seguint amb l'enfocament de les investigadores, és possible parlar d'«interès propi» en termes tant de reciprocitat directa, com d'*enlightened self-interest*.

El fonament de la primera es basa en la lògica que cada membre de la societat accepta ajudar els altres perquè en el futur ells són els qui poden necessitar ajuda. En el cas de la Unió Europea, aquest tipus de solidaritat s'estableix per a casos en els quals els riscos estan repartits entre els estats, és a dir, el risc és aleatori.

Un exemple clar és el fons de solidaritat que proporciona ajuda en cas de desastre natural. El país que necessita l'ajuda no pot considerar-se responsable de la seva situació. Aquest tipus de solidaritat està prevista per a casos excepcionals.

D'altra banda, la solidaritat basada en l'*enlightened self-interest* té com a fonament que quan s'ajuda altres membres es contribueix a la millora de la Unió i, per tant, qui ajuda també se n'acaba beneficiant.

Un exemple clar és la política de cohesió, mitjançant la qual els països més rics ajuden al desenvolupament de les economies dels més pobres a canvi de participar en processos d'integració econòmica. La millora econòmica dels països menys desenvolupats es

transformarà en majors exportacions per als països més rics, més oportunitats d'inversió, menys migració de mà d'obra poc qualificada, etc.

En contrast amb el primer tipus d'interès, aquesta solidaritat es fonamenta en **la diferència**. D'altra banda, el beneficiari es considera responsable de la seva situació, per la qual cosa defensar aquest tipus de solidaritat pot ser molt complex políticament, sobretot quan els beneficis semblen difusos davant de l'opinió pública dels països contribuents. S'assumeix que aquest tipus d'ajuda ha de ser de caràcter temporal encara que *de facto* es manté indefinidament.

8.2. Solidaritat i responsabilitat

Com s'assenyalava a l'apartat 8.1, justificar aquest tipus de solidaritat planteja tota mena de dilemes a les societats contribuents. Hi ha dos aspectes clau a l'hora de justificar la redistribució davant de l'opinió pública:

1) D'una banda, aquesta solidaritat es presenta com un exercici necessari i beneficiós per als donants.

2) D'una altra, és molt important la percepció de la societat «donant» sobre la responsabilitat que l'Estat receptor té respecte a la seva situació de desigualtat.

En el cas que aquests siguin vistos com a «víctimes» de la seva situació, o no responsables d'aquesta, la justificació de la solidaritat resulta molt més senzilla. Però no sempre és fàcil distingir-ne el grau de responsabilitat. De vegades pot resultar evident, com en el cas dels desastres naturals. Però molts casos poden ser més complicats de justificar de cara a l'opinió pública.

Un exemple clar de la dificultat de justificar la solidaritat interterritorial seria les transferències de fons a les zones rurals, a les zones afectades per una transició industrial o a les regions que pateixen desavantatges naturals o demogràfics greus i permanents com, per exemple, les regions més septentrionals amb escassa densitat de població o les regions insulars, transfrontereres i de muntanya.

En algunes circumstàncies, aquesta «irresponsabilitat» és molt més complicada d'avaluar i la solidaritat, més difícil de justificar. Això es fa especialment visible quan la situació de desavantatge és conseqüència de problemes estructurals que en moltes ocasions han estat heretats per problemes arrossegats del passat. Però és en aquelles situacions quan es detecta un vincle més clar de responsabilitat dels estats membres respecte a la seva situació de desavantatge, quan sorgeixen tensions a les societats donants i pren importància la figura del risc moral.

Un exemple pot ser la crisi de l'euro, en què és difícil justificar i convèncer els països donants perquè cedeixin recursos o incrementin els riscos compartits amb estats que no han sabut gestionar els seus comptes (exemples com el maquillatge dels comptes a Grècia amb la connivència institucional i empresarial, o la corrupció a diversos països, especialment a l'Europa Central i de l'Est i a la Mediterrània).

8.3. Solidaritat i condicionalitat

Amb l'objectiu de delimitar el nostre camp d'estudi, podem classificar les transferències intergovernamentals en dues categories:

1) D'una banda, trobem aquelles transferències en les quals no hi ha contrapartida en l'assignació dels fons. En altres paraules, no hi ha una intenció d'intervenir en les decisions polítiques del receptor dels fons.

2) D'altra banda, pot ser que el Govern donant tingui la intenció de condicionar o incentivar polítiques concretes al Govern receptor mitjançant aquestes transferències.

El concepte més general de solidaritat no exigeix una contrapartida. Quan s'és solidari no s'ha de pensar què et reporta aquesta solidaritat; no ha d'haver-hi interès perquè sigui considerada veritable solidaritat. Tanmateix, en el cas europeu, observem que la solidaritat exercida gairebé sempre exigeix alguna contrapartida. Això no vol dir que uns hi perdin i uns altres hi guanyin, sinó que davant de qualsevol transferència s'exigeix:

- L'observança de certes normes (dèficit, publicitat, lliure mercat).
- La participació en determinades institucions o organitzacions (drets humans, Schengen, euro).
- La devolució futura dels diners (rescats, préstecs).

Per a entendre la diferència hem de referir-nos als conceptes durkheimians de solidaritat. La **solidaritat mecànica**, la més primària que es basa en unes relacions simples entre diferents membres, és la característica de les societats tradicionals. La solidaritat té un fort component emocional i es basa en una identitat compartida. La **solidaritat orgànica**, però, és la que hi ha en les societats modernes amb una varietat àmplia de rols, valors i especialitzacions. Per tant, és més funcional que emocional. La primera està basada exclusivament en **l'altruisme**, i la segona sempre té un component basat en **l'interès propi**.

Com ha quedat clar durant l'apartat, la solidaritat intraeuropea té molt més, com és normal, de la segona que de la primera. Malgrat que els estats europeus comparteixen uns valors, un projecte i fins i tot uns mites comuns, i, no menys important, una intenció de continuar desenvolupant el projecte europeu sigui quin sigui, s'adverteix constantment l'existència d'un interès propi de cadascun dels estats.

La solidaritat europea, doncs, es basa en dos tipus de racionalitat per a la solidaritat. Una de reciprocitat directa, més lligada a la solidaritat mecànica, per als riscos comuns a tots els estats europeus (catàstrofes naturals, seguretat, terrorisme, fronteres, etc.) contra el que les autores anomenen un *interès propi il·lustrat* (que té molta relació amb el concepte de *despotisme il·lustrat* a Espanya), segons el qual els països més rics ajuden els més necessitats perquè

això els revertirà en més oportunitats de negoci en el futur. Mentre que els mecanismes solidaris de reciprocitat directa són conceptualment permanents perquè aquests esdeveniments passen excepcionalment però de manera contínua, els mecanismes d'*interès propi il·lustrat* són conceptualment temporals i s'acabarien quan les condicions fossin acceptablement similars entre tots els països d'Europa.

8.4. Solidaritat en temps de crisi econòmica

Encara que, com ja hem estudiat, les autores parteixen de la base que les societats modernes, com l'europea, estan basades en la solidaritat orgànica, la solidaritat mecànica també té un paper important en la formació de l'opinió pública respecte a la transferència de recursos. En moltes situacions, el component emocional de l'ajuda preval per sobre de qualsevol altre interès crematístic.

Tanmateix, és possible que en temps de crisi certes concepcions i desenvolupaments facin que la solidaritat orgànica prengui més rellevància, especialment per a polítiques el pes de les quals recau sobre els contribuents de països on s'han esquivat relativament bé els seus pitjors efectes.

Com apunten Sofia Fernandes i Eulalia Rubio, en el cas de l'última gran crisi, la solidaritat ha estat exercida de manera diferent per cada govern d'acord amb la interpretació que es fes de les causes de la crisi. Alemanya ha tingut durant els primers anys de la crisi l'hegemonia interpretativa, segons la qual els problemes són el fruit d'anys d'irresponsabilitat pressupostària i financera dels països del sud de la Unió Europea. Aquests països haurien evitat fer reformes impopulars i haurien viscut de les transferències del nord.

Consegüentment, la solidaritat europea s'ha vist condicionada en forma d'alts interessos, dures negociacions i amenaces que entren en la lògica del càstig als estats que «s'han portat malament». Les autores consideren que aquesta actitud es va mantenir, almenys, fins a l'any 2011.

9. El Brexit i la política de cohesió

El 23 de juny de 2016 va tenir lloc un referèndum al Regne Unit en el qual els ciutadans britànics van expressar la seva voluntat de deixar de ser membres de la Unió Europea, i començà un període de negociacions que portarà ambdues parts a una relació amb un estatus diferent. Malgrat que el resultat del referèndum fregava l'empat tècnic, va ser una victòria clara dels partidaris de la desconnexió.

Autobús utilitzat per a la campanya pel *Brexit*

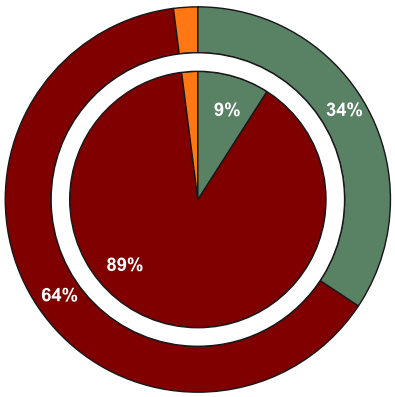
Independentment de la (manca de) veracitat i rigor de moltes de les raons i arguments utilitzats durant la campanya prèvia a la votació, va haver-hi un tema que, juntament amb el debat migratori, va captar gran part de l'atenció del públic britànic: la contribució econòmica del Regne Unit a la Unió Europea.

La contribució britànica a la UE va ser un tema crucial. La xifra dels 350 milions de lliures setmanals que podrien anar al Sistema Nacional de Salut en lloc d'anar a Europa va anar i venir durant la campanya sense que ningú no donés un argument de pes per aturar-la. La realitat és que la xifra està molt allunyada de la realitat. Si bé el Regne Unit és contribuent net, la xifra s'apropa als 163 milions de lliures per setmana, menys de la meitat, i només suposa entre l'1 i el 2% dels ingressos del Govern britànic.

Al costat de la immigració (o, per què no dir-ho, racisme) i l'utilitzat tema de la pèrdua de la sobirania i la por del funcionari de Brussel·les sense cara, altres temes van entrar en el debat, com ara la possibilitat de decidir sobre la política fiscal, la protecció cultural o les decisions comercials sobiranes.

Opinió dels ciutadans britànics i europeus sobre el suport financer de la UE

Q1A. Europa dóna suport financer a regions i ciutats.
Ha sentit parlar d'algun projecte cofinançat per la UE per a millorar la zona on viu?



EU28 Gràfic exterior UK Gràfic interior

	EU28		UK	
	FL423	2015-2013	FL423	2015-2013
Sí	34 %	=	9 %	-1
No	64 %	=	89 %	=
No ho sap	2 %	=	2 %	+1

Tanmateix, sorprèn que els defensors de la permanència no aconseguissin centrar el debat en els seus beneficis. La inversió regional i en projectes de recerca de la Unió Europea al Regne Unit és descomunal i, malgrat retenir la seva contribució a la UE al país, és molt complicat per un simple tema d'economies d'escala que el Govern britànic pugui mantenir els nivells d'inversió.

Com suggereixen John Bachtler i Carlos Mendez en el seu article «Brexit, EU Cohesion Policy and Regional Development in the UK», una de les causes pot ser el reduït coneixement i percepció de l'impacte del suport regional de la UE per part de la ciutadania del Regne Unit. Com veiem a la imatge inferior de l'eurobaròmetre de setembre de 2015 –focalitzat en aquesta temàtica–, menys d'un 10% dels enquestats havia sentit parlar d'algun projecte cofinançat per la UE a la seva àrea de residència. Afegirem aquí, com hem estudiat anteriorment, que el Govern britànic (la classe política en general) és un expert a culpar la Unió Europea dels errors (siguin de la UE o del Govern), mentre que s'adjudica tots els èxits. Si això ho sumem a una població apàtica quant a la relació amb la resta del continent, el resultat ajustat no és tan sorprenent.

Enllaç recomanat

Per a veure l'eurobaròmetre, consulteu el següent enllaç: http://ec.europa.eu/comm-frontoffice/publicopinion/index.cfm/resultdoc/download/documentky/67437

També és cert que, per la posició econòmica de les regions britàniques –especialment amb relació a les últimes ampliacions– el flux d'aquests fons al Regne Unit ha minvat en els últims temps. Així mateix, la despesa s'ha concentrat no tant en infraestructures físiques, sinó en altres prioritats menys visibles, com les ajudes a la innovació i a la creació de negocis. No obstant això, aquest 9% s'allunya molt del 34% de la mitjana de la Unió Europea, essent el país

amb el nivell de percepció més baix entre els estats membres. Aquí teniu el que considerem una conseqüència clara de l'actitud del Govern britànic, el soci estrany de la UE.

Predir les conseqüències d'aquest vot és aventurat. Mitjans a favor de la permanència com *The Guardian* asseguren que nacions com Gal·les s'han disparat un tret al peu. Aquesta part del Regne Unit és una de les més beneficiades per les inversions europees, però va votar a favor de la sortida. Hi ha diferents raons que podrien justificar aquest vot:

- excessiu pes dels mitjans de comunicació anglesos al país,
- manca d'explicacions,
- ruralització,
- envelliment de la població.

Tanmateix, la realitat és que l'existència d'una inversió no assegura el coneixement ni la popularitat de l'inversor.

Bibliografia

Barry, F. (2003). «Economic integration and convergence processes in the EU cohesion countries». *Journal of Common Market Studies* (vol. 41, pàg. 897-921).

Diversos autors (2011). *Política de cohesión 2014-2020: Inversión en el crecimiento y el empleo*. Luxemburg: Oficina de Publicacions de la Unió Europea.

Diversos autors (2015). *Fondos Europeos en España. Creciendo juntos a través de buenas prácticas*. Luxemburg: Oficina de Publicacions de la Unió Europea.

Fernandes, S.; Rubio, E. (2012). *Solidarity within the eurozone: How much, what for, for how long?*. París: Notre Europe.

Fuente, A. D. (2003). *El impacto de los fondos estructurales: Convergencia real y cohesión interna*. Madrid: Ministerio de Hacienda.

González Vallvé, J. L.; Benedicto Solsona, M. A. (2006). *La mayor operación de solidaridad de la historia: Crónica de la política regional de la UE en España*. Luxemburg: Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees.

Melikhova, Y.; Antonio, C. B. (2011). *Perspectiva Territorial de la Unión Europea: El largo camino hacia la Cohesión Territorial*. Granada: Universidad de Granada.

Rodríguez-Pose, A.; Petrakos, G. (2004, mayo). «Integración económica y desequilibrios territoriales en la Unión Europea». *Revista Eure* (núm. 89, pàgs. 63-80).

Altres fonts

A l'Oficina de Publicacions de la Unió Europea hi ha tot un seguit d'informes especials de descàrrega gratuïta o enviament gratuït, subjecte a disponibilitat, sobre l'eficàcia dels fons de cohesió en àmbits específics:

Unió Europea (2011). «Van resultar eficaços els projectes turístics cofinançats pel FEDER?». *Oficina de publicacions de la Unió Europea*.

Unió Europea (2015). «Ha estat eficaç l'ajuda del FEDER a les PIME en l'àmbit del comerç electrònic?». *Oficina de publicacions de la Unió Europea*.

Unió Europea (2014). «Ha ajudat satisfactòriament el FEDER el desenvolupament dels vivers d'empreses?». *Oficina de publicacions de la Unió Europea*.

Unió Europea (2014). «Finança eficaçment el FEDER els projectes que promouen directament la biodiversitat conforme a l'estratègia de la UE sobre la biodiversitat fins al 2020?». *Oficina de publicacions de la Unió Europea*.

Unió Europea (2011). «Han estat eficaços els projectes d'administració electrònica finançats pel FEDER?». *Oficina de publicacions de la Unió Europea*.

Unió Europea (2014). «Política regional». *Oficina de publicacions de la Unió Europea*.