

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cohesión económica y social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación»

(2004/C 10/19)

En el marco de las actividades de la Presidencia italiana de la Unión Europea, el Representante permanente de Italia para la Unión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en carta de fecha 8 de abril de 2003, un dictamen sobre el tema «Cohesión económica y social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación».

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité, en su 402º Pleno celebrado los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 25 de septiembre), decidió nombrar al Sr. Malosse ponente general y aprobó el presente dictamen por 76 votos a favor y un voto en contra.

1. Presentación

1.1. El proyecto de Tratado constitucional presentado el 18 de julio de 2003 a la Presidencia italiana confirma y refuerza la política de cohesión como uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea. El Comité Económico y Social Europeo fue uno de los iniciadores y principales valedores de esta política desde su establecimiento a principios de la década de 1980.

1.2. En su calidad de pionero en el ámbito de la simplificación administrativa⁽¹⁾, el CESE está preocupado por diversas señales que traslucen una mala gobernanza: retrasos en la aplicación de los programas, cooperación insuficiente con los interlocutores económicos y sociales y contradicciones entre las distintas políticas de la Unión Europea. Y ello, en vísperas de la ampliación de la UE el 1 de mayo de 2004 y la llegada de países que serán los grandes beneficiarios de esta política, pero que no cuentan ni con experiencia en su aplicación ni, a menudo, con las capacidades necesarias. En un contexto de mundialización creciente de las economías, sólo una mejor gobernanza garantizará el futuro de la política de cohesión.

1.3. El CESE suscribe y apoya sin ambages la aplicación del proceso de Lisboa para hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo de aquí a 2010. Este objetivo capaz de movilizar a los ciudadanos europeos está hoy en día en entredicho debido a la inestabilidad de la situación económica y a la falta de voluntad real de los Estados miembros y de la Unión en aplicar efectivamente las directrices de Lisboa. También queda pendiente el fomento de un verdadero diálogo con las empresas, los interlocutores sociales y todos los demás agentes de la sociedad civil, que son precisamente los que pueden lograr que los ciudadanos se interesen por las reformas, los proyectos y las ambiciones del proceso de Lisboa.

⁽¹⁾ El CESE es el primer órgano de la UE que se dotó de un código de buena conducta en materia de simplificación.

1.4. En este contexto, el CESE, a instancias de la Presidencia italiana y basándose en los recientes trabajos de su Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social⁽²⁾ formula una serie de recomendaciones sobre el futuro de la política de cohesión relativas a la competitividad, la gobernanza y la cooperación.

2. Competitividad de las regiones

2.1. El objetivo de una política de cohesión renovada debe ser permitir que el conjunto del territorio comunitario se adapte a los retos de la economía del conocimiento y contribuir de ese modo a que todas las regiones puedan asumir los objetivos de Lisboa. De ahora en adelante la Unión Europea deberá ser capaz de encontrar la vía de un crecimiento fuerte. Primera potencia industrial y comercial del mundo, la Unión Europea, desde hace 20 años, aparece siempre como un *outsider* que depende del exterior para reactivar su economía. Esta situación es anormal. Con una moneda única en la mayor parte de su territorio desde el 1 de enero de 2002, la UE debe ser capaz de afirmarse como protagonista principal en la escena mundial y encontrar recursos propios para su crecimiento.

2.2. La falta de cohesión dentro de la Unión Europea es un factor de debilidad innegable. El ejemplo del Sur de Italia, de las zonas rurales y periféricas de Francia o de los nuevos Estados federados de Alemania más recientemente, demuestra de manera fehaciente en qué medida la falta de cohesión puede frenar el progreso económico y social de un país. Lo mismo sucede con la Unión Europea. Con la ampliación entrarán en

⁽²⁾ Véanse, en particular, los siguiente dictámenes:

- Segundo informe sobre la cohesión económica y social — DO C 193 de 10.7.2001, p. 70.
- La estrategia de cohesión económica y social de la UE — DO C 241 de 7.10.2002, p. 151.
- El futuro de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación y del cambio hacia la economía del conocimiento DO C 241 de 7.10.2002, p. 66.
- Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social.

la Unión países que han registrado los índices de crecimiento europeos más elevados y las mejores perspectivas de desarrollo en los cinco últimos años, pero al mismo tiempo aumentan las divergencias regionales en la Unión. Por lo tanto, la política de cohesión de la Unión deberá proseguirse y reforzarse. En sus veinte años de existencia ha logrado resultados muy alentadores y ha permitido la recuperación económica de los países de la cohesión. Sus resultados en cuanto a recuperación de las regiones, dentro de esos países, fueron menos convincentes, puesto que las disparidades subnacionales no disminuyeron y a veces empeoraron. La Comisión Europea debería estudiar métodos innovadores de respuesta a los retos planteados por la ampliación, como, por ejemplo, la búsqueda de sinergias entre las acciones emprendidas con cargo a los Fondos Estructurales, los créditos a la inversión del Banco Europeo de Inversiones y los capitales privados disponibles. Estas sinergias tienen un gran potencial, que podría dar lugar a un aumento de las inversiones productivas en particular en los nuevos Estados miembros.

2.3. La experiencia de los años anteriores pone de manifiesto que los países y las regiones que despegan son los que consiguen valorizar y movilizar sus activos, en particular los recursos humanos (y también el patrimonio natural, la situación geográfica, etc.). No hay ninguna «receta milagrosa», salvo el espíritu de consenso social en torno a objetivos ambiciosos e inversiones orientadas a poner a estos países y regiones en condiciones de igualdad de oportunidades, junto con la preocupación por el desarrollo sostenible: por un lado, educación y formación e investigación y, por otro, infraestructuras de calidad. La lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como una mejor movilización del potencial de las regiones menos desarrolladas, son las características de un modelo europeo de sociedad al que aspira una mayoría de ciudadanos de los Estados miembros y los Estados candidatos. Todo método de organización que no refuerce estas orientaciones entrañaría el riesgo de afectar a la cohesión y aumentar las dificultades que encuentran las acciones estructurales. Es fundamental seguir reforzando este modelo de sociedad, en el que la participación de los ciudadanos en el proceso democrático, el desarrollo de las competencias, el acceso a servicios de interés general, la igualdad de oportunidades y la concesión de las garantías sociales fundamentales son valores políticos esenciales.

2.4. La ayuda europea debería ser regresiva en función de los resultados obtenidos, ser proporcional, estar bien centrada en las prioridades definidas bajo los auspicios europeos, contar con un consenso local que asocie a las fuerzas vivas y al sector privado. En este contexto es esencial también que la futura política de cohesión tenga en cuenta las experiencias pasadas e integre las mejores prácticas, habida cuenta de los resultados

obtenidos. Este principio básico debería inscribirse como condición en la futura reglamentación de la política de cohesión. Desde este punto de vista, convendría desarrollar y mejorar las técnicas de evaluación de la eficacia de las intervenciones emprendidas con cargo a los Fondos Estructurales.

2.5. Las subvenciones directas a las empresas dan lugar a falseamientos de la competencia destructivos para las regiones. Sin embargo, puede ser necesario prestar un apoyo más general sin perturbar el mercado, a fin de fomentar el espíritu de empresa: apoyo a la creación de nuevas actividades, ayuda a la estrategia de desarrollo, investigación y formación para las pequeñas empresas.

2.6. Por consiguiente, el CESE preconiza una política activa de apoyo a la competitividad de las regiones en favor de los países y territorios menos desarrollados (objetivo nº 1 de la política de cohesión) que cuente con recursos importantes, orientados sobre todo hacia la educación y la formación, las infraestructuras y el desarrollo sostenible, el espíritu de empresa y las pequeñas y medianas empresas, así como hacia las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para movilizar las energías locales. Esta política deberá aplicarse teniendo en cuenta los principios fundamentales en que se basaron las acciones de cohesión realizadas desde 1988 y que deben seguir constituyendo la base de las mismas: concentración, programación, adicionalidad y cooperación.

2.7. El CESE pide que se mantenga la intervención de la Unión Europea en favor de las regiones de la UE que, por razones estadísticas, dejen de estar cubiertas por el objetivo nº 1 tras la ampliación, centrando el apoyo europeo en medidas encaminadas a favorecer el desarrollo de las competencias profesionales, el espíritu de empresa y la creación de empleo. El CESE considera que algunas de las regiones que actualmente pueden optar a las intervenciones del objetivo nº 1 seguirán necesitando ayuda después de 2006. En efecto, no conviene que dejen de beneficiarse de esta ayuda sólo porque la ampliación disminuya automáticamente la media comunitaria del PIB por habitante. A este respecto, el CESE recuerda expresamente el necesario esfuerzo de cohesión que deberá acompañar a esta apertura política histórica en el marco de una política regional para todo el territorio europeo.

2.7.1. Conviene sustituir por un sistema más flexible la división actual entre Objetivo nos 1, 2 y 3, en la que varía no sólo el nivel de las ayudas sino también el tipo de actividad a que se aplican. Deberían mantenerse tres niveles de ayudas diferentes: a la ayuda más elevada podrían optar las regiones subsistentes del Objetivo nº 1 y las nuevas que se acojan a él. Las regiones subsistentes del Objetivo nº 2 y las antiguas regiones del Objetivo nº 1 se beneficiarían de una ayuda inferior por habitante, mientras que las restantes regiones de la UE ampliada recibirían una ayuda de nivel aún más reducido. En este último caso, los recursos deberán destinarse al desarrollo de competencias profesionales y al intercambio de experiencias entre las regiones.

2.8. El CESE apoya el mantenimiento de la solidaridad nacional y europea en favor de territorios que sufren de graves desventajas estructurales (regiones ultraperiféricas, regiones insulares, regiones de montaña, regiones sin litoral, regiones poco pobladas) y que requieren un apoyo específico para evitar la desertización en lo que respecta a los servicios de interés general, sobre todo redes de comunicación y de transporte (incluidas las comunicaciones de banda ancha). La reforma de las medidas de cohesión a raíz de la ampliación no deben implicar un debilitamiento del apoyo a estas comunidades muy vulnerables. En este ámbito sería también conveniente fomentar el desarrollo permanente de los recursos humanos, que debe seguir siendo una prioridad fundamental y requerirá recursos comunitarios adicionales. El aporte de experiencias positivas y la integración de estas regiones en las grandes políticas europeas constituirían el valor añadido de la solidaridad comunitaria.

3. Gobernanza

3.1. Es imprescindible mejorar la gobernanza de la política de cohesión. El valor añadido de la política de cohesión comunitaria depende de ello. Una política de cohesión eficaz debe ser inteligible, comprensible y compartida por los beneficiarios, que deben ser sus protagonistas. Debe sobre todo integrar el conjunto de los factores que pueden conducir al desarrollo económico, social, cultural, ambiental y humano. Estos elementos aparecen cada vez más como algo indisoluble.

3.2. En primer lugar, el CESE reitera su llamamiento en pro de una verdadera simplificación de los procedimientos de ejecución de la política de cohesión. Considera que sólo una reforma radical permitirá mantener toda la credibilidad de esta política fundamental de la Unión Europea. A esta preocupación de carácter principalmente operativo, conviene añadir la exigencia de crear un mecanismo de análisis prospectivo, de estudio de tendencias y de evolución de los parámetros que determinan la convergencia real y los factores dinámicos de competitividad.

3.3. El CESE ha confirmado en numerosas ocasiones su posición en favor del mantenimiento y el desarrollo de los principios fundamentales de los Fondos Estructurales en el período que comienza en 2007. Al margen del debate mencionado sobre el futuro de la concentración, conveniente velar por que la concepción y la gestión de los programas de los Fondos Estructurales se lleven a cabo dentro del pleno respeto de la subsidiariedad. Ello implica el desarrollo de una política encaminada a una participación plena y activa de los entes locales y los interlocutores económicos y sociales, en contraposición a las iniciativas cuyo único efecto sea el

refuerzo del papel de los Gobiernos nacionales. El CESE no suscribiría el interés de una propuesta que, de hecho, diera el control de los Fondos Estructurales a los Gobiernos de los Estados miembros.

3.4. A fin de asegurar un mejor reparto de funciones entre los distintos niveles decisorios, uno de los pasos más decisivos (si no el más crítico) es la necesidad de que la Unión Europea adopte medidas radicales para aplicar plenamente los principios de subsidiariedad a los procesos decisorios. Es indispensable repartir mejor los papeles entre la Unión Europea, los Estados miembros y las regiones a fin de evitar las duplicaciones y los plazos excesivos. La Unión debería definir las prioridades generales, articuladas en torno a los objetivos de Lisboa, las regiones deberían tener la responsabilidad de la aplicación y el papel de los Estados miembros debería centrarse en el control de los resultados finales.

3.5. La buena gobernanza europea se basa en una democracia representativa y participativa. Deberá revisarse y reforzarse el papel de los interlocutores económicos y sociales. Sobre la base de las prioridades de la Unión Europea, y en colaboración con las autoridades locales, las organizaciones económicas y sociales deberían participar directamente en la elaboración de las prioridades. Del mismo modo, deberían participar en el control y la evaluación mediante comités de control locales o regionales. Este enfoque en términos de cooperación fue un factor determinante para el éxito de las acciones de cohesión. Por lo tanto, el CESE recomienda por que sea un vector esencial de la política de cohesión; la cooperación real con el conjunto de los interlocutores económicos y sociales en todas las etapas de la programación es esencial para mejorar la aplicación de este tipo de política. Cualquier veleidad tendente a reducir el papel de la cooperación en las iniciativas de cohesión no puede sino reducir y mitigar el alcance y el interés de las acciones. El CESE, en un dictamen exploratorio específico sobre este asunto, ha formulado propuestas concretas para inscribir estos principios en la nueva reglamentación ⁽¹⁾.

3.6. Los contratos de objetivos deberían sustituir la programación rígida de los «documentos únicos de programación» (DOCUP). Una parte importante de los programas debería destinarse en forma de subvenciones globales a organizaciones locales relacionadas con los interlocutores económicos y sociales, o representativas de ellos, para que gestionaran pequeños proyectos. De este modo, se aplicarían también sistemáticamente los nuevos métodos de ingeniería financiera para las PYME.

(1) «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales».

3.7. Debería flexibilizarse el concepto de adicionalidad y concebirse en torno a la realización de objetivos y no proyecto por proyecto. La UE podría ser así la única fuente pública de apoyo de sus prioridades concretas vinculadas a los objetivos de Lisboa.

3.8. Debería crearse un Fondo Estructural único, organizado según un sistema de funcionamiento plurianual, pero con dotaciones orientativas y una flexibilidad que permitiese recompensar a las regiones o países que dispongan de las mejores capacidades con una reserva de eficacia general. Esta reserva permitiría elaborar también proyectos innovadores, ejecutarlos en los plazos fijados y autorizar asimismo la concesión de créditos urgentes en situaciones de gran dificultad.

3.9. El CESE considera que el debate sobre la futura política de cohesión debe iniciarse cuanto antes. Es conveniente reservar todo el tiempo necesario a fin de no restringirlo únicamente al análisis de las consideraciones financieras, en detrimento de la consideración de los componentes económicos y sociales cuyo tratamiento es fundamental en el contexto de la ampliación y la tendencia creciente hacia la mundialización. Este debate debe realizarse de manera realmente profunda y transparente, reservando un lugar central a los interlocutores de la sociedad civil.

4. Cooperación de las regiones

4.1. Existe un amplio consenso sobre la importancia de la cooperación entre regiones y sobre el valor añadido comunitario de la acción de la Unión Europea, que se reafirmó en el Consejo Europeo informal de Chalkidiki celebrado el 16 de mayo de 2003.

4.2. Habida cuenta de los efectos de la ampliación y la mundialización, la política de cohesión debe promover un desarrollo más policéntrico del espacio comunitario. Esta orientación política fundamental requiere no sólo objetivos comunes, sino también el reconocimiento de la diversidad europea. A pesar de dificultades de ejecución, se reconoce que las cooperaciones transfronterizas, transnacionales e interregionales dentro de la Unión Europea son instrumentos esenciales de integración para regiones que vivieron mucho tiempo de espaldas unas a otras. Las regiones fronterizas interiores, a menudo zonas marginadas, están encontrando una nueva dinámica mediante nuevas solidaridades y complementariedades. Después del 1 de mayo de 2004 aparecerán nuevas grandes regiones fronterizas interiores. Por lo tanto, debe prolongarse y ampliarse el programa Interreg, pero con nuevas prioridades y una reducción considerable de los métodos de gestión y una simplificación radical de los procedimientos.

4.3. No cabe duda de que la excesiva dispersión de las intervenciones en los programas anteriores ha perjudicado la eficacia, visibilidad e inteligibilidad de los programas. El CESE recomienda también una concentración de las prioridades en torno a ejes que hagan posible la aparición de regiones transfronterizas competitivas, como, por ejemplo, redes universitarias, estructuras de investigación, estructuras comunes de apoyo a las PYME, mejora de los medios de comunicación y transporte, programa común en favor del desarrollo sostenible, etc.

4.4. La cooperación fronteriza con los terceros países (incluidos los «nuevos vecinos del Este» y los terceros países mediterráneos) deberá reforzarse también desde la perspectiva de una Europa ampliada que rechace la creación de un segundo muro de Berlín. Los objetivos deben ser también crear en estas regiones fronterizas un espíritu de cooperación, favorecer el conocimiento del otro y valorizar las posibles complementariedades.

4.5. Para garantizar la aplicación efectiva de los objetivos de Lisboa, el CESE defiende los programas de intercambio de buenas prácticas que asocien a las regiones de la Unión Europea y a los agentes económicos y sociales. Podrían centrarse en los siguientes objetivos: lucha contra la exclusión, igualdad entre hombres y mujeres, aumento del nivel de empleo, difusión de la economía del conocimiento, aumento del esfuerzo de investigación, calidad de la formación, espíritu de empresa, aplicación de la Carta de las PYME.

4.6. A fin de apoyar las medidas de cooperación entre regiones, el CESE propone un método no burocrático y rechaza, por tanto, que la gestión se confíe sólo a los Estados miembros. El CESE recomienda la creación de un instrumento europeo, de acceso directo para las regiones y los operadores económicos y sociales, que permita la cofinanciación con los Estados miembros (incluso en terceros países). La gestión de este instrumento de cooperación podría confiarse a una Agencia europea especializada, encargada también de organizar encuentros para favorecer el intercambio de experiencias.

5. Conclusiones

5.1. El objetivo de la política regional de cohesión comunitaria deberá ser, mediante una reforma decisiva, aumentar la competitividad de los territorios de la Unión Europea que registran una escasa utilización de sus recursos, y no compensar las divergencias de desarrollo mediante ayudas públicas. Se trata de que la UE aporte con sus intervenciones un verdadero

valor añadido, basándose en las experiencias de resultados positivos y en la cooperación entre regiones. Este valor añadido comunitario garantizará la integración de las regiones menos desarrolladas en las políticas generales de la Unión Europea.

5.2. El CESE defiende una reforma radical de las prioridades y métodos de la política de cohesión económica y social para hacer frente a los retos de la ampliación y la economía del conocimiento. Es prioritario que la nueva política de cohesión para el período 2007-2013 sea coherente con la estrategia de

Lisboa, para hacer de la Unión Europea la economía del conocimiento más competitiva del mundo a fin de dar a todas las regiones los medios de poder participar plenamente en la misma con sus activos.

5.3. Esta reforma se articularía en torno a los temas de la competitividad y la cooperación entre las regiones. Su éxito se garantizará con nuevos métodos de gobernanza, basados en la transparencia, la simplificación de los procedimientos y una cooperación verdadera con los agentes económicos y sociales, locales y regionales.

Bruselas, 25 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social»

(2004/C 10/20)

El 23 de julio de 2002, el Sr. Michel Barnier, miembro de la Comisión Europea encargado de la política regional, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Comisión, un dictamen sobre el tema «Puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Dassis).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 25 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 66 votos a favor, 21 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Algunos hechos recientes de la más alta importancia muestran que el camino hacia la unión política seguirá siendo largo y difícil. Determinados gobiernos de países europeos parecen haber olvidado la posición unánime presentada en los años setenta y ochenta por la que la unificación europea constituía la única vía posible para los países europeos, dado que cada uno por sí solo no puede influir en acontecimientos que suceden a escala mundial.

Sin embargo, la cohesión económica y social es uno de los objetivos fundamentales de los Tratados, junto con la UEM y

la plena realización del mercado único, y ha sido confirmado por el proyecto de Constitución Europea.

Una serie de circunstancias nuevas especiales, a saber:

- la creciente globalización de los mercados,
- la ampliación de la UE y la integración en ella de los países de la Europa Central y Oriental,
- la preponderancia de la sociedad y la economía del conocimiento y
- las características sociales y políticas generales que conforman la fisonomía del siglo XXI,