



MENOS EUROPA. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020.

Laureano Lázaro Araujo
Economista
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Ex subdirector general de Administración del FEDER

1. RESUMEN

El proceso de integración europea, que tantos éxitos ha cosechado en el pasado, se debate entre dos planteamientos diferentes sobre su futuro. Por un lado, algunos Estados desearían que continuara avanzando como proyecto político, hacia la conformación de una Unión Política, capaz de hacerse oír con voz propia en los escenarios internacionales. Por otro, un conjunto de Estados parece conformarse con la consolidación de un mercado interior, una potencia comercial, sin aspiraciones políticas. El Marco Financiero Plurianual 2014-2020, concreción presupuestaria de las aspiraciones y ambiciones de la UE, viene a confirmar la tendencia declinante reflejada ya en la Agenda 2000, tras la desaparición de la URSS.

2. EL CONTEXTO

Largo y fértil ha sido el camino recorrido por Europa desde que empezó el proceso de su integración. El panorama europeo actual es muy diferente al de 1952 (entrada en vigor de Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero) y al de 1958 (puesta en funcionamiento de lo que entonces se llamaba la Comunidad Económica Europea). El mercado común quedó superado por la Comunidad Europea (Acta Única Europea) y ahora todo el mundo habla, dentro y fuera de Europa, de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). Al mismo tiempo, hay que aceptar que entre los países que integran o aspiran a incorporarse a la Unión Europea (UE) se pueden diferenciar grupos, que sostienen de manera más o menos explícita posiciones distintas respecto al proyecto europeo.

En Europa funciona un mercado económico interior casi perfecto, o imperfecto, según el grado de optimismo y condescendencia con que se mire. Está todavía incompleto (energía, fiscalidad, política social, mercado laboral, etc.), pero tiene sus mecanismos de vigilancia, prevención e impulso. La verdad es que no hay una verdadera Unión Europea más que sobre el papel. Coexisten varias ideas de la Unión, tal vez tantas como Estados miembros, que podrían reducirse esquemáticamente a dos modelos.

Por un lado, un grupo de países entiende que la UE debe configurarse como un centro y polo de poder autónomo en el concierto internacional. Según esta concepción, la Unión no debe resignarse a ser una potencia económica y comercial mundial, un enano político y una nadería militar. La UE, que no es una nación, pero sí un conjunto de naciones con algunos objetivos comunes, tendría que ser capaz de superar en asuntos políticos, y no sólo en los económicos, los reductos nacionales, sin renunciar por ello a las señas de identidad de cada parte.

Debería hablar con una sola voz en las organizaciones políticas internacionales (en la ONU, por ejemplo), y no sólo en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si hubiera una política europea exterior y de defensa común (PESC), sus opiniones pesarían tanto como las de EE. UU., China o Rusia. Una UE políticamente fuerte tal vez hubiera podido evitar más de un fiasco internacional, como el de Iraq o el de Oriente Próximo.

Un botón de muestra del escaso peso político de la UE en el escenario interno, y no digamos en el internacional, lo tenemos dentro de casa. La división territorial de Chipre es una anomalía vergonzosa enquistada en la misma Unión, que no supo, no pudo o no quiso imponer un acuerdo que terminara con la división de la isla, por disidencias entre un Estado miembro desde 1981 (Grecia), otro que se incorporó en 2004 (Chipre) y un tercero, Turquía, que es candidato oficial a la adhesión, sin olvidar que el Reino Unido también tiene intereses militares en la isla, en forma de bases. Este caso es un ejemplo extremo de la impotencia política de la Unión.

Un segundo grupo de Estados europeos se conformaba, hasta finales de la primera década de este siglo, con el mantenimiento del actual estatus internacional: se trataba de afirmarse como una potencia económica de primer orden, en el contexto de las Estrategias de Lisboa (año 2000) y de Gotemburgo (año 2001): (3% de crecimiento anual del PIB, aventajar a EE. UU. en inversión en I+D, desarrollo sostenible y renovación económica y social). Pocos años después se rebajaron tan ambiciosos objetivos (informe Kok, año 2004). Ya rondaba la idea de que en 2010 la Unión tendría que conformarse con dedicar a I+D el 2,6% del PIB, nivel que tenía EE. UU., en lugar del “ambicioso” 3%. Con la Estrategia Europa 2020 (año 2010) se pretendió dar un nuevo impulso a una Unión, que actualmente se debate entre el fundamentalismo de la austeridad económica, eufemismo de moda para referirse al recorte del gasto público (Pacto Fiscal de 2 de marzo de 2012), la recesión y el empeño por mantener en pie el euro. Para algunos Estados, incluso sería suficiente la consolidación de un área de libre comercio, sin ni siquiera completar la integración económica y menos aún la unión monetaria. Por citar algún ejemplo ilustrativo, la pertenencia a la unión monetaria es voluntaria para los antiguos Quince que todavía no pertenecen a ella (Reino Unido, Dinamarca y Suecia), no se avanza en la armonización fiscal, no hay un mercado europeo de la energía, el espacio aéreo europeo no termina de completarse, se carece y no se desea una política común social y de empleo, conformándose con una coordinación de las políticas nacionales, más teórica que real. Incluso están apareciendo tendencias a renacionalizar alguna política común, como sucede con la política agrícola, la más común y más antigua de las políticas europeas. Este grupo de países, aunque de boca para afuera hable de ‘más Europa’, en el fondo está empujando por el camino de ‘menos Europa’. Como botón de muestra, baste recordar que la actual Comisión Europea, con el camaleónico Jean-Claude Juncker a la cabeza, ha propuesto, a las pocas semanas de entrar en funciones (diciembre de 2014), retirar 83 propuestas de normas atascadas, porque, según dijo en el Parlamento, “todos los problemas que existen en Europa no son necesariamente problemas para la UE y para la Comisión”, y “no hace falta que la Unión Europea regule todos los problemas de Europa” (Juncker). El pretexto oficial es que “se trata de reglas obsoletas, innecesarias o que no cuentan con el respaldo del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo” (vicepresidente Frans Timmermans). Parece que el nuevo eslogan oficioso aboga por “menos Europa, pero más relevante”.

En resumen, por un lado tenemos un grupo de países partidarios de la profundización del proyecto político europeo. Por otro lado, están los que prefieren mantener el modelo intergubernamental y la posibilidad de vetar los avances. No se trata de una concepción política frente a otra políticamente aséptica.

Ambas visiones son netamente políticas y obedecen a planteamientos distintos sobre el futuro de Europa. En la perspectiva del largo plazo, ¿se contraponen o se complementan? ¿Son incompatibles o pueden convivir? No es fácil dar una respuesta clara y sin matices a estas preguntas. En algunos aspectos, puede admitirse la complementariedad. En otros, en cambio, se aprecian síntomas de incompatibilidad.

Es en este contexto de la polarización entre dos modelos de la EU en el que hay que situar las políticas en sentido estricto, así como la política económica, la de apoyo al desarrollo económico en general y al regional y transfronterizo en particular.

Por poner un ejemplo concreto, uno y otro bloque admiten la política de cohesión económica, social y territorial. Unos Estados lo hacen atendiendo a la idea de solidaridad, de profundo contenido político. Otros, porque saben que hay una relación entre nivel de desarrollo y capacidad de compra de los productos que sus empresas aspiran a vender. Por eso, el acento y la intensidad, que es tanto como decir la cantidad de recursos que unos y otros están dispuestos a poner al servicio del fortalecimiento de la cohesión, varían notablemente.

A propósito del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (MFP 2014-2020), no hace mucho escribí que Europa se retra(c)ta (Lázaro, 2014). No es una errata de mecanografía, no. Quise agrupar en una sola palabra el doble sentido de lo que para muchos observadores significa el MFP 2014-2020, aprobado mediante el Reglamento (UE, EURATOM) N° 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013 (DOUE L de 20-12-2013). Lo explico con ayuda del Diccionario de la Real Academia Española. “Retractarse es revocar expresamente lo que se ha dicho, desdecirse de algo”. Eso ha sido lo que ha hecho la Unión Europea (UE) al aprobar el nuevo MFP, por más que la palabrería oficial trate de disimularlo. Y, al mismo tiempo, se ha retratado, es decir, “ha hecho la descripción de la figura o del carácter de la persona”, o más bien, en este caso, de la organización europea, puesto que el MFP es la expresión financiera cuantificada de los objetivos y aspiraciones de la Unión.

3. DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS (PP. FF.) AL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP)

El MFP, que antes recibió el nombre de Perspectivas Financieras (PP. FF.), es relativamente reciente en la historia de la Unión Europea (UE). La UE ha funcionado hasta la fecha durante tanto tiempo sin MFP como con él. Desde que empezó a funcionar la Comunidad Económica Europea en 1958, hasta 1988, es decir, a lo largo de treinta años, no se utilizó esta fórmula de previsión de los gastos presupuestarios comunitarios máximos permitidos para un período de varios años.

El MFP, que no debe confundirse con el presupuesto anual, representa un método de programación financiera plurianual del gasto comunitario, con el objetivo teórico de garantizar o, al menos, mejorar la disciplina presupuestaria de la UE.

Este sistema se introdujo durante el primer mandato de Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea. Data, pues, de 1988 y está íntimamente ligado a la reforma del presupuesto comunitario que se llevó a cabo en 1988.

En un contexto histórico previo de conflictos y desencuentros entre las instituciones comunitarias (Consejo, Parlamento y Comisión) por razones presupuestarias, la reforma nació con el objetivo expreso de “conseguir los recursos financieros necesarios para lanzar una ‘política de cohesión económica y social a escala comunitaria’ asegurándose al mismo tiempo de que estos nuevos recursos no fueran absorbidos por la política agrícola común” (Comisión Europea, 1988). Nótese que tuvo lugar después de la entrada en vigor del Acta Única Europea y antes de la reforma de los Fondos Estructurales, que implicó un importante incremento de los recursos destinados a fortalecer la cohesión. Además de la finalidad oficial declarada -que el gasto de la política agrícola común (PAC) no terminara comiéndose los recursos destinados a la cohesión-, con este método se intenta embridar la evolución del gasto total de la UE, vigilando y controlando la evolución de la que hasta esa la fecha era la partida más importante del presupuesto comunitario, la PAC, y de la que estaba llamada a adquirir un protagonismo creciente, la destinada a acciones estructurales, para el fortalecimiento de la cohesión. A la altura de 1988, la PAC representaba el 62 por 100 del presupuesto común, frente a un módico 15 por 100 dedicado a las acciones estructurales. En 2006, la PAC había bajado al 47,5%, en tanto que los fondos para acciones estructurales representaban el 36%, porcentaje que se mantiene hasta 2013. En el MFP 2014-2020, la PAC representa el 38,9% y la cohesión económica, social y territorial desciende hasta el 33,9%.

En el marco financiero se concretan los montantes máximos o techos de gasto, tanto para los créditos para compromisos como para los créditos para pagos, así como las cantidades destinadas a las grandes categorías o rúbricas. Es la plasmación de un acuerdo político, que se adopta por unanimidad. En lenguaje llano, el volumen total y los techos no son objetivos de gasto, sino máximos permitidos, que no pueden superarse, y que, de hecho, nunca se han alcanzado, pues siempre ha quedado un margen significativo entre las aplicaciones reales y los máximos posibles. Por tanto, refleja las ambiciones políticas de la UE, que son tanto más limitadas cuanto más bajos sean los techos que se acuerdan. La dotación de cada categoría del MFP refleja las prioridades políticas de las actividades de la Unión.

Las PP. FF., precedente directo e inmediato del MFP, adquirieron carta de reconocimiento práctico con la reforma del presupuesto comunitario, a finales de los años ochenta del pasado siglo. Pero los tratados no se hicieron eco de esta práctica, hasta la aprobación de los Tratados de Lisboa, concretamente, hasta la adopción del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El artículo 312 del TFUE determina que: a) El marco financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. b) Se establecerá para un período mínimo de cinco años. (Con la excepción de las primeras PP. FF., con vigencia para cinco años, las siguientes han tenido una duración de siete años). c) El Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. d) El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. e) No obstante, el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando adopte el reglamento contemplado en el párrafo c). f) El marco financiero fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos. Las categorías de gastos, cuyo número deberá ser limitado, corresponderán a los grandes sectores de actividad de la Unión. g) El marco financiero establecerá cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual.

h) Si, al vencimiento del marco financiero anterior, no se ha adoptado el reglamento del Consejo por el que se establece un nuevo marco financiero, se prorrogarán los límites máximos y las demás disposiciones correspondientes al último año de aquél hasta que se adopte dicho acto. i) Durante el procedimiento conducente a la adopción del marco financiero, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptarán todas las medidas necesarias para facilitar dicha adopción.

Obsérvese que el primer paso para la aprobación del MFP corresponde al PE, del que se requiere la conformidad de la mayoría de sus componentes. En cambio, por lo que se refiere al Consejo, es necesaria la unanimidad. Esta distinción entre mayoría en el PE y unanimidad en el Consejo parece lógica. Dado el número de miembros y la diversidad ideológica de los componentes del PE, sería un verdadero milagro sobrenatural que se alcanzara la unanimidad en una votación de esta naturaleza. En cambio, el Consejo sí puede llegar a la unanimidad, después de las negociaciones y cambalaches pertinentes. Si, a pesar de todo, el Consejo no alcanzara la unanimidad, entraría en liza el Consejo Europeo, que, previo pronunciamiento unánime, puede permitir que sea suficiente la mayoría cualificada del Consejo. De este modo, se evita la posibilidad de que un solo país tenga en su poder el arma del bloqueo, como sucedía antes. En asunto de tanta trascendencia y envergadura como es la aprobación del MFP, son inevitables los tira y afloja entre la Comisión, que propone, el PE, cuya aprobación es imprescindible en cualquier caso y que tiene importantes competencias en materia presupuestaria, y el Consejo, que tiene la última palabra. Cabe decir, en otros términos, que debe predominar la cooperación entre las tres partes, sin imposición de ninguna de ellas.

El MFP es el marco de referencia de cada presupuesto anual, que es ineludible. En este procedimiento anual se determina el nivel efectivo de gastos para el año a que se refiere y su distribución entre las diferentes líneas presupuestarias.

Hasta la fecha se han aprobado cinco documentos de esta naturaleza, a propuesta de la Comisión:

- Paquete Delors I, para el período 1988-1992. Así ha pasado a la historia de la Unión Europea el contenido del documento COM (87) 100 final, de 15-2-1987, titulado Llevar a buen término el Acta Única: una nueva frontera para Europa. Es el primer marco financiero, del que cabe destacar que representó el arranque de la reforma de los fondos estructurales para promover la cohesión económica y social, el inicio del impulso al establecimiento del mercado único y la consolidación del programa marco plurianual de I+D.
- Paquete Delors II, COM (1992) 2000 final, para el período 1993-1999. Se tituló Del Acta Única al post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones. Además de continuar con el aumento de recursos financieros para la dotación de los fondos estructurales, preparó el camino hacia la unión económica y monetaria y hacia la introducción del euro. En este período se creó el Fondo de Cohesión.
- Agenda 2000, para 2000-2006, COM (1997) 2000 final, Por una Europa más fuerte y más amplia. Fue el marco que preparó la gran ampliación de la UE-15 a la UE-27, en el contexto de la Estrategia de Lisboa.
- Perspectivas Financieras 2007-2013, COM (2004) 101 final, Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada. Durante su aplicación, la Estrategia Europa 2020 sustituyó a la periclitada Estrategia de Lisboa. Este MFP se dio de bruces con la crisis económica y la gran recesión que sobrevino al poco tiempo de iniciarse su ejecución.

- Marco Financiero Plurianual 2014-2020 COM (2011) 500 final, Un presupuesto para Europa 2020, de 29 de junio de 2011, al que se refiere especialmente este artículo. La propuesta se modificó mediante el documento COM (2012) 388 final, de 6 de julio de 2012. Se aprobó por el Reglamento (UE, EURATOM) N° 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013. Su dotación es más baja que la del MFP 2007-2013, tanto en cifras absolutas, como en términos relativos.

Ya desde 1988, el acuerdo del Consejo Europeo sobre perspectivas financieras se complementa con un Acuerdo Interinstitucional (AI) entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera. El correspondiente al período 1988-1992 se firmó el 29 de junio de 1988. El 29 de octubre de 1993 se alcanzó el AI relativo a las perspectivas financieras para 1993-1999. El tercer AI se acordó el 6 de mayo de 1999, para la Agenda 2000. El 17 de mayo de 2006 se adoptó el AI para 2007-2013. La aprobación del MFP 2014-2020 se completó con la adopción del Acuerdo Interinstitucional (2013/C 373/01) de 2 de diciembre de 2013 (DOUE C de 20-12-2013).

En un análisis desde la perspectiva de las teorías económicas, las actuales perspectivas financieras se hacen eco implícitamente de las propuestas del Informe Sapir (Informe 2003), una de cuyas hipótesis de trabajo es que el crecimiento económico induce por sí sólo la redistribución regional y social de la renta. En consecuencia, la política regional, como cualquier política redistributiva, es un estorbo que dificulta el buen funcionamiento del mercado. Se trata de una variante, con rostro humano, de las teorías del liberalismo convergente. Desde el punto de vista político, estos planteamientos dan cobertura teórica a la resistencia de los países contribuyentes netos al presupuesto de la UE a aumentar el gasto comunitario. Carece de la ambición política que cabría esperar, cuando a algunos se les llena la boca hablando de la reunificación de Europa. Son apenas unas propuestas de gasto medianamente aptas para la ampliación del mercado único. Obedecen a planteamientos de cortos vuelos, que no sirven ni para impulsar el crecimiento de la UE, dejado exclusivamente a la suerte o desgracia del potencial de crecimiento de cada país y al buen o mal hacer de sus gobiernos, ni para fortalecer la cohesión económica, social y territorial.

4. ERROR ESTRATÉGICO CON RUSIA

Antes de continuar, es pertinente hacer una reflexión previa. Teniendo en cuenta la trascendencia y el significado del presupuesto, para algunos observadores está claro que la aprobación de la Agenda 2000 –año 1999- marca el comienzo del repliegue político de la UE. Este retroceso interno, con importantes repercusiones en su papel en el escenario mundial, empezó con la desaparición de la URSS, en diciembre de 1991. En efecto, la consolidación de la URSS después de la segunda guerra mundial había provocado en occidente, es decir, Europa Occidental y EE. UU., un serio temor a que sus ímpetus expansivos hacia el oeste europeo, puestos de manifiesto con indudable éxito durante y tras la guerra mundial, continuaran en la posguerra, con el apoyo no sólo de sus ejércitos, sino también con complicidad de los que eran entonces fuertes partidos comunistas en Italia y Francia. La puesta en marcha del Mercado Común, en 1957, no hubiera sido posible sin el visto bueno y el apoyo de EE. UU.

En el ejercicio de su papel de gendarme mundial occidental, es evidente que no quería un competidor comercial en el contexto internacional, pero sí era partidario de que un conjunto de obedientes países capitalistas en Europa actuara como muro de contención frente al riesgo de expansión del sistema soviético, contraponiendo pacíficamente y con ventaja su desarrollo económico, frente a las limitaciones de la economía dirigida de la URSS y sus satélites. James O. Golsborough (1981), que vivió 15 años en Europa, expuso con claridad en la Conferencia Atlántica de Alvor (Portugal), de 1980, la idea que EE. UU. tenía del papel a desempeñar por Europa. “Nosotros la concebíamos como una federación amistosa, estable, democrática y dependiente, con una benévola administración centrada en Bruselas, encargada de velar por que todo estuviera tranquilo en Europa y de apoyarnos en el resto del mundo”. Pero luego el socio fiel salió un poco resopón. A la altura de comienzos de los años ochenta del siglo XX, EE. UU. se encontró con que en Europa se había consolidado un grupo de países capitalistas, comercialmente muy agresivos y económicamente muy competitivos. “Como la política americana nunca podrá oponerse públicamente al concepto de unidad europea, nos limitaremos a hacer lo que podamos para limitarla, abiertamente o a escondidas”. Sobre este tema volvería más extensamente Golsborough (1982), crítico con las posiciones norteamericanas y partidario de una mayor y mejor comprensión hacia la nueva Europa, en un libro que contiene un profundo análisis de las razones de la pérdida de influencia de EE. UU.

Desaparecido el peligro soviético, EE. UU. minusvaloró la importancia de que la UE se fortaleciera políticamente, y desdeñó la posibilidad de que, después del inestable, pero controlable, Boris Yeltsin, renaciera de sus cenizas un Vladimir Putin dispuesto a refundar a lo grande la Nueva Rusia. En opinión de algún analista, el proyecto de Putin “consiste en impulsar el nacimiento de una ‘Unión Eurasiática’, cuya existencia supondría la disgregación de la Unión Europea” (Colombani 2015). Puede parecer una apreciación exagerada, pero lo cierto es que así se ha escrito. El error de apreciación euro-norteamericano y la consiguiente pérdida de ambición de Europa se plasmaron por primera vez en la Agenda 2000. Se enmascaró con la huida hacia adelante de una gran ampliación mal diseñada e impropriadamente bautizada por algunos como reunificación europea. Y acaba de escribir su último episodio con el MFP 2014-2020.

5. DRAMATIS PERSONAE

Sucede en muchas ocasiones que los procedimientos y las formas revelan el fondo y contenido de los hechos y problemas más y mejor que lo que digan las palabras. En el caso del MFP, aunque formalmente lo apruebe el Consejo, juegan un papel muy importante: a) el Consejo Europeo, que de hecho es quien tiene la sartén por el mango; b) el Parlamento Europeo, sin cuya aprobación el Consejo está atado de pies y manos; c) la Comisión, a quien corresponde hacer las propuestas correspondientes, ya que ostenta en exclusiva, salvo contadas excepciones el derecho a proponer actos legislativos.

4.1. Antecedentes

Para mejor situar este debate en la historia de la Unión, viene a cuento recuperar del pasado la propuesta hecha en 1977 por un grupo de reflexión presidido por MacDougall (1977). Estos expertos recibieron el encargo de la Comisión Europea de elaborar un informe sobre el papel de las finanzas públicas en la integración europea. Entones el presupuesto de la Comunidad representaba el 0,7% del PIB, con nueve Estados miembros, todos ellos, excepto Irlanda, con un más que aceptable nivel de renta por habitante.

El informe sugiere diferentes posibilidades, en función de la intensidad y del grado de compromiso político del proyecto de integración. A largo plazo, comparando con la importancia que las finanzas públicas tenían a mediados de la década de los setenta del siglo XX en cinco Estados federales estudiados detalladamente (R. F. Alemana, Estados Unidos, Canadá, Australia y Suiza), la Comunidad podría operar con un presupuesto en que el gasto público representara entre el 20% y el 25% del PIB. “En una fecha sin duda lejana, dice prudentemente el grupo de estudio, se puede concebir la constitución en Europa de una federación en que los gastos públicos federales se elevaran a alrededor del 20-25%”. Con un planteamiento más realista, el Informe propuso una horquilla de gasto entre el 5% y el 7% del PIB común, como nivel necesario para conseguir una igualación suficiente de la productividad y de los niveles de vida y para amortiguar las fluctuaciones temporales, con vistas a apoyar el pleno establecimiento de la Unión Económica y Monetaria. Estos porcentajes podrían elevarse al 7,5%-10%, si se incluyera la defensa entre las competencias comunes. No obstante, en un alarde de prudencia, el grupo se muestra dispuesto a rebajar sus pretensiones hasta un mínimo irrenunciable del 2%-2,5% del PIB, a establecer progresivamente, hasta el momento adecuado, que sería el de las elecciones directas al Parlamento Europeo. Es de notar que las elecciones al PE por sufragio universal, directo y secreto se vienen celebrando desde 1979.

Pasados los años, y volviendo sobre las propuestas de MacDougall, Begg I. y Mayes, D. (1991) recuerdan que, “en 1977 se habría necesitado una transferencia equivalente al 2% del PIB comunitario para reducir en un 40% la disparidad entre los seis Estados miembros más ricos y los tres más pobres”. Y añaden: “Con el ingreso de España, Grecia y Portugal, la tarea se ha vuelto mayor”. Pese a todo, estos autores parecen conformarse con ese 2%, aun reconociendo que no sería posible “aproximarse a una cohesión de tal grado de eficacia”. Llamo la atención sobre el hecho de que, con las ampliaciones posteriores, sobre todo, con la incorporación a la UE de los PECOS, entre los que destacan por su bajo nivel de renta per cápita Rumania y Bulgaria, los porcentajes anteriores quedarían completamente fuera de lugar y obsoletos, por insuficientes, en el caso de que se quisiera mantener el espíritu europeísta que inspiró los referidos informes.

4.2. La Comisión

Empecemos por la Comisión. Con fecha 29 de junio de 2011, hizo público el documento COM (2011) 500 final, Un presupuesto para Europa 2020. La propuesta de gasto ascendía a poco más de un billón de euros (exactamente, 1.025.000 millones de euros) en créditos de compromiso, equivalentes al 1,05% de la renta nacional bruta (RNB). De forma nada habitual, esta propuesta se modificó al alza, con la publicación del COM (2012) 388 final, de 6 de julio de 2012. El límite máximo de los créditos de compromiso se elevó a 1,033 billones de euros (1,08% de la RNB) y el de los créditos de pago subió a 988.000 millones de euros (1,03% de la RNB). La Comisión justificó la elevación, por razón de la ampliación de la UE-27 a UE-28, con la incorporación de Croacia; por la disponibilidad de datos más recientes sobre el PIB regional y la RNB nacional, con incidencia en las asignaciones a los Estados y regiones, en virtud de la política de cohesión; y por la conveniencia de tener en cuenta las previsiones y proyecciones macroeconómicas más recientes.

Cualquiera que esté al corriente de las movidas de este tipo de negociaciones, en que no se juega con palabras, sino con recursos financieros, sabe de sobra que los titulares del poder político, es decir, los componentes del Consejo Europeo, indefectiblemente pasan la garlopa de la rebaja. Mejor que nadie, lo sabe la propia Comisión. De entrada, la propuesta es cualquier cosa, menos ambiciosa.

Ciertamente, no voy a comparar el presupuesto comunitario con los niveles de gasto público de los Estados miembros, cuya media se sitúa en el 45% de los PIB nacionales. Pero sí vale el cotejo con los presupuestos de Estados federales de nivel de desarrollo asimilable a los mejores de la Unión, como es el caso de EE. UU. (25%), Canadá (22%) o la confederal Suiza (11%). La limitación de las aspiraciones europeas se inscribe en la tendencia de achicamiento progresivo de los presupuestos de la Unión. Para 1988-1992, el límite de gasto se estableció en el 1,20% de la RNB. En el período 1993-1999, la propuesta inicial del Paquete Delors II subió ligeramente el porcentaje, hasta el 1,37%. Pero al final, en el AI de 29 de octubre de 1993, el límite máximo quedó reducido a unos márgenes que oscilaron entre el 1,20% para 1993 y el 1,27% para 1999. Me atrevo a decir que la experiencia y los resultados de la negociación de las todavía llamadas perspectivas financieras para el período 1993-1999 jugaron un papel muy importante en la decisión de Delors de no aceptar las propuestas que le hicieron para que continuara otro período más, el tercero, al frente de la Comisión Europea, cuya presidencia abandonó el 1 de enero de 1995. Con la Agenda 2000 (período 2000-2006) se inició la senda del declive del presupuesto de la UE (Lázaro, 1999), pues la propuesta inicial del 1,29% se redujo al 1,27%, para ser rebajada más tarde al 1,24%, tras la revisión de las estimaciones de las macromagnitudes económicas, con el 1,23% para los créditos de pagos. Para 2007-2013, la Comisión continuó la línea descendente de sus propuestas, situando en el 1,14% los créditos de pagos, con un techo de recursos propios del 1,24%.

En este contexto, sorprende el desparpajo del presidente de la Comisión, Duroo Barroso, al presentar en dos páginas, llenas de tópicos, la propuesta del MFP 2014-2020. Un observador no visado pensaría que parece convencido de que “gran parte del presupuesto se destinará a la creación de puestos de trabajo y al crecimiento económico, de acuerdo con la estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Y lo dice cuando muchos antiguos entusiastas de la estrategia Europa 2020 están convencidos de que lleva el mismo camino de la Estrategia de Lisboa. Dice y repite Barroso que “necesitamos un presupuesto innovador, un presupuesto que se adapte a las nuevas realidades de la globalización, que responda a los retos actuales y que abra perspectivas para el futuro, que pueda ejercer un potente efecto palanca en muchos ámbitos, que es ambicioso, que va a estimular el crecimiento en Europa, que será más simple, más transparente y más equitativo, que no costará más a los contribuyentes, y que estos recibirán más a cambio”, etc.

Estos aires de suficiencia son muy propios del cuarto hombre de la foto de las Azores, de 16 de marzo de 2003, que ha procurado y casi conseguido reducir el cuarteto (Duroo Barroso, Bush, Blair y Aznar) a trío, con el ocultamiento misterioso de su imagen en muchos de los recuerdos gráficos de aquella histórica reunión, en que se decidió invadir Iraq. Y tal vez, entre bromas y veras, los que se creían amos de occidente descubrieran en Duroo Barroso al hombre que había que promover y elevar a la presidencia de la Comisión europea, cargo en que ha destacado por su habilidad para no molestar a los poderosos, para así garantizar su reelección para un para un segundo mandato.

En contraste con el engolamiento presidencial, hay que recordar la descarnada sinceridad con que el comisario de Presupuestos y Programación Financiera de la Unión, Janusz Lewandowski (2012), expuso el 23 de febrero de 2012, ante la comisión mixta de las Cortes Generales para la Unión Europea, su visión de la propuesta de la Comisión del MFP 2014-2020. Explicó que, partiendo del presupuesto de 2013, se habían congelado en términos nominales las dos partidas más importantes, PAC y cohesión, es decir un 70 % del presupuesto.

Las otras partidas se ajustaban con las previsiones de inflación, para obtener así los datos del septenio, multiplicando por siete los importes de 2013. No tuvo ningún empacho en reconocer, y lo copio del Diario de Sesiones, que el 1% de la RNB resultante “es menos de los que hay ahora y, desde luego, mucho menos de lo que había en los noventa. Entre 1993 y 1999, el nivel medio del presupuesto europeo era de 1,18 por ciento de la RNB; entre 2000 y 2013, el nivel medio del presupuesto europeo era de 1,05 por ciento de la RNB. Eso es lo que tenemos ahora y estamos planificando de cara al futuro con un uno por ciento y más responsabilidades”. En otro lugar de su intervención declara que “estamos en una época de austeridad y en un entorno de crisis. La paradoja de esta nueva perspectiva financiera, añade, no es que estemos en tiempo de austeridad o en tiempo de prosperidad o en tiempo de optimismo, sino que estamos en una Europa muy escéptica”.

A decir verdad, si tuviera que elegir entre el autobombo hueco, huero, engañoso y complaciente de Barroso y la descarnada sinceridad del comisario, que más bien parece ser él mismo un euroescéptico, no me quedo con ninguno de los dos.

4.3. El Consejo

Algunos miembros del Consejo Europeo promovieron la batalla antes de que empezara la guerra. Cuando todavía no había aprobado la Comisión su propuesta de MFP, el 18 de diciembre de 2010, Cameron (Gran Bretaña), Merkel (Alemania), Sarkozy (Francia), Rutte (Holanda) y Kiviniemi (Finlandia) dirigieron una carta al presidente de la Comisión Europea exponiendo sus pretensiones, que se pueden resumir en que los compromisos de gasto no debían exceder el nivel de 2013, con un crecimiento en todo caso inferior a la inflación. Lo que realmente quería Cameron, promotor de la iniciativa, era la congelación en términos nominales. Incluso reducir el gasto comunitario al 0,85% de la RNB. Suecia, Austria y Eslovenia, que se habían manejado como posibles firmantes, no se sumaron a la iniciativa británica. Lo importante era la presencia de Merkel, que tal vez se sumó a Cameron a cambio de que se olvidara de convocar un referéndum en el Reino Unido sobre la permanencia de ese Estado en la Unión. Sea como fuere, lo cierto es que Cameron, al menos por el momento, no sólo no ha retirado la amenaza, que no comparten sus socios de gobierno, con el liberal Clegg en la vicepresidencia, sino que plantea adelantar la fecha de celebración del referéndum. Aparte de Merkel, los demás iban de adorno. Hay que prestar atención a lo que puede ser una significativa nueva alianza entre Alemania y Reino Unido, ante la visible pérdida de peso de Francia, ahora que parece que el eje franco-alemán se ha atascado, sobre todo con Hollande. En alguna ocasión he dicho que en la Unión europea siempre ha mandado Alemania; Francia ha mandado y quiere seguir mandando; Reino Unido ni manda ni deja mandar; y los demás hacen lo que buenamente les dejan hacer; siempre bajo la atenta y vigilante mirada de EE. UU. A lo mejor ahora cambian las tornas, y el eje de la carreta se sustituye o gira alrededor de un pivote germano-británico, lo cual dejaría a EE. UU. mucho más tranquilo.

Detrás de la que parece ser una discusión inevitable alrededor del MFP, se esconde la cuestión de los saldos financieros que contabiliza cada Estado a favor o en contra, que no es una novedad inventada por un sector de Cataluña. Ya se advertía este erróneo enfoque en el documento de presentación del Paquete Delors II, en 1992.

“La exclusiva consideración de los esfuerzos o flujos financieros no ofrece sino una visión ramplona y deformada de la Comunidad. En efecto, ésta constituye de algún modo un juego a fin de cuentas positivo, en que todos salen ganando, ya sea en términos de crecimiento económico, ya sea en términos de creación de empleo, de inversión y, en definitiva, de bienestar.

Los países o regiones que reciben ayudas financieras ofrecen, a medida que van desarrollándose, nuevas posibilidades de importación y de inversión a los países y regiones relativamente ricos. De ahí que, por otra parte, la medida de la cohesión económica y social deba referirse al conjunto de los factores económicos, financieros y sociales”.

Casi dos décadas después, en la propuesta de MFP 2014-2020, la Comisión vuelve a criticar este vicio, enquistado desde el acuerdo de Fontainebleau de 1984, por el que se admitió devolver al Reino Unido una parte de su saldo financiero negativo, para hacer callar a Thatcher, que no paraba con la matraca del “quiero que me devuelvan mi dinero”. “Que los contribuyentes netos soliciten que se les devuelva su dinero (es) una actitud que distorsiona la razón de ser de un presupuesto de La UE y que pone en tela de juicio el principio general de solidaridad de la Unión”. “Los intentos de igualar las diferencias entre los pagos de los Estados miembros al presupuesto de la UE y los ingresos procedentes de las distintas políticas de gasto de la UE generan distorsiones en el presupuesto y debilitan su capacidad para aportar su valor añadido”. Tras la crítica anterior, y con aparente ingenuidad franciscana, no propone la desaparición pura y dura de las compensaciones y correcciones, sino “que se contengan las contribuciones de aquellos Estados miembros que, de lo contrario, tendrían que soportar una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa”. En definitiva, lo que se sugiere es que los quejitas aporten menos, para no tener que devolverles nada en concepto de correcciones o compensaciones. La distorsión del llamado cheque británico se mantiene, aun después de la modificación introducida en 2005, en tiempos de Tony Blair, y a pesar de la desaparición de las causas que pudieron motivar su inicial aceptación. Y, de una u otra forma, se ha ampliado a otros países. En el MFP 2014-2020 no sólo siguen vigentes los mecanismos de corrección aplicables al Reino Unido, sino que Alemania, Países Bajos, Suecia, Dinamarca y Austria se beneficiarán de reducciones en sus aportaciones al presupuesto común.

4.4. El Parlamento

Citar al Parlamento Europeo (PE) detrás de la Comisión y del Consejo no debe inducir a error. Podría o debería ser una pieza clave en la puesta en marcha del MFP, pues, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TFUE), es imprescindible su aprobación para que el Consejo pueda hacer lo propio. El PE a duras penas y con gran esfuerzo ha ido ganando peso y audiencia en el juego de las instituciones europeas. Podría decirse, a mayores, que es la institución con mayor y mejor legitimación democrática, por ser elegidos sus componentes directamente por los ciudadanos. Sus competencias en los procedimientos presupuestarios son su gran baza a la hora de hacer valer sus puntos de vista. Sin embargo, ha sido en el tira y afloja por la aprobación del MFP 2014-2020 donde el PE ha demostrado una vez más que es el campeón en el arte de amagar y no dar. En cinco ocasiones ha adoptado resoluciones de importante contenido, tratando de acercar al Consejo Europeo a su terreno, sin conseguirlo.

Tempranamente, aun antes de que la Comisión aprobara su propuesta de MFP 2014-2020, en su Resolución de 8 de junio de 2011 (Parlamento Europeo, 2011), advirtió reiteradamente sobre el problema generado por la tendencia de los Estados a valorar los saldos netos, culpando de ello a la evolución del sistema de recursos propios, al sustituir los verdaderos recursos propios por las denominadas “contribuciones nacionales” (puntos P y 166 de la resolución). Es importante la contundencia con que pide un incremento significativo de los recursos del MFP, criticando a los Estados que tratan de impedirlo. El PE no sólo rechaza la posibilidad de que el MFP 2014-2020 se congele en el nivel de 2013, sino que pide un incremento superior al 5%.

“Es de la firme opinión de que la congelación del próximo marco financiero plurianual al nivel de 2013, según lo exigido por algunos Estados miembros, no es una opción viable; indica que, incluso con un incremento del nivel de recursos para el próximo MFP de un 5 % con respecto al nivel de 2013, solo se puede prestar una contribución limitada a la consecución de los objetivos y compromisos acordados de la Unión y al principio de solidaridad de la Unión; está, por lo tanto, convencido de que para el próximo MFP es necesario un incremento de los recursos del al menos un 5 %; emplaza al Consejo, en caso de que no comparta este planteamiento, a que identifique claramente sus prioridades o proyectos políticos de los que podría prescindir totalmente a pesar de su acreditado valor añadido europeo” (punto 163). Por cierto, al lanzar su propuesta de MFP, la Comisión dice que ha tenido en cuenta esta opinión del P. E. Pero no hace demasiado caso.

En vista de ello, en la Resolución de 13 de junio de 2012 (Parlamento Europeo, 2012a), reitera la posición defendida en la Resolución de 8 de junio de 2011 y va más allá. Como queriendo dar un toque de aviso, “afirma que no está dispuesto a dar su aprobación al próximo Reglamento MFP si no hay un acuerdo político sobre la reforma del sistema de recursos propios que ponga fin a los descuentos y otros mecanismos de corrección existentes y aporte una mayor transparencia, equidad y sostenibilidad” (punto 3). Y da un paso más en sus advertencias cuando “subraya que el Parlamento y el Consejo deben celebrar negociaciones en toda regla sobre todos los aspectos relacionados con el MFP antes de asignar los importes y de hacer los ajustes finales en la totalidad del paquete del MFP; sigue el principio de que ‘nada está acordado antes de que todo esté acordado’, como método de trabajo adecuado” (punto 6).

En la Resolución de 23 de octubre de 2012 (Parlamento Europeo, 2012b), recordando de nuevo los planteamientos ya expuestos, parece que lanza un reto y “advierte al Consejo contra cualquier tentativa de reducir aún más el nivel del gasto de la UE propuesto por la Comisión; se opone decididamente a cualquier recorte lineal y general que ponga en peligro la aplicación y la eficacia de todas las políticas de la UE con independencia de su valor añadido europeo, su peso político o sus resultados; reta al Consejo, por el contrario, a que, en caso de que proponga recortes, determine clara y públicamente cuáles son las prioridades o proyectos políticos que deben abandonarse por completo” (punto 20).

Como el Consejo Europeo siguió avanzando por su cuenta, haciendo aparentemente caso omiso de las dichas resoluciones, el 13 de marzo de 2013 (Parlamento Europeo 2013) volvió a la carga con una nueva y amenazante resolución sobre las conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el MFP. Reproduzco los tres primeros puntos de la misma.

“1. Toma nota de las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP), que no representa más que un acuerdo entre los Jefes de Estado y de Gobierno; rechaza este acuerdo en su forma actual porque no refleja las prioridades y los intereses expresados por el Parlamento Europeo, en particular en su Resolución de 23 de octubre de 2012, y hace caso omiso de la función y las competencias del Parlamento enunciadas en el Tratado de Lisboa; considera que este acuerdo, que obligará a la Unión para los próximos siete años, no puede aceptarse si no cumple determinadas condiciones fundamentales.

2. Destaca su voluntad de entablar negociaciones en toda regla con el Consejo sobre todas las disposiciones del Reglamento MFP y del Acuerdo Interinstitucional con el fin de garantizar que la Unión disponga de un presupuesto moderno, de futuro, flexible y transparente, capaz de propiciar crecimiento y empleo y de colmar la brecha existente entre los compromisos políticos de la UE y los recursos presupuestarios; subraya que no aprobará el Reglamento MFP y el Acuerdo Interinstitucional sin concluir satisfactoriamente unas negociaciones de fondo con el Consejo.

3. Declara su determinación de ejercer plenamente sus prerrogativas legislativas enunciadas en el Tratado de Lisboa; reitera que las negociaciones sobre elementos que son objeto del procedimiento legislativo ordinario no pueden resultar predeterminadas por las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el MDP, que no deben considerarse sino como recomendaciones políticas del Consejo”.

No obstante, quedan claros los deseos de salvar la cara en una negociación. El 27 de junio de 2013 se alcanzó un acuerdo político al más alto nivel entre Parlamento, la Presidencia del Consejo y la Comisión, lo cual fue motivo de satisfacción del P. E., que lo plasmó en su Resolución de 3 julio de 2013 (Parlamento Europeo 2013b). En esta resolución, el PE daba por hecho que había logrado que el Consejo tuviera en cuenta algunas de sus peticiones, relativas a la revisión del MFP, flexibilidad, recursos propios y transparencia. Advertía, no obstante, que no aprobaría el reglamento del MFP, si no tenía una garantía absoluta de que se cubrirían todas las solicitudes de pago pendientes de 2013, para lo cual el Consejo Ecofin debería aprobar un presupuesto rectificativo antes del 9 de julio de 2013. Pide también una revisión obligatoria del MFP y la consiguiente reforma del MPF antes de finales de 2016. Y para terminar, “considera deplorable en grado sumo el procedimiento que condujo a este acuerdo sobre MFP 2014-2020, que en realidad tuvo como efecto que se privase al Parlamento de las genuinas competencias presupuestarias que le son conferidas en virtud del TFUE”.

El 19 de noviembre de 2013 aprobaron el reglamento del MFP 2014-2020 y el Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, que se publicaron en DOUE del 20 de diciembre de 2013.

Sobre el papel, y aparentemente, el P. E. se las ha tenido muy tiesas con el Consejo. Incluso hay quien opina (Massot 2013) que “finalmente el Consejo dio su brazo a torcer, y se cumplieron estrictamente los términos del acuerdo político sobre el MFP de 27 de junio de 2013”. Pero, a la hora de la verdad, se plegó a cambio de ciertas concesiones, sobre todo en materia de flexibilidad en la asignación entre rubricas y entre años, en caso de necesidad. Hay quien dice que al final se acomodó al acuerdo del Consejo Europeo por responsabilidad, para no cargar más las ya pesadas alforjas de los problemas de la Unión.

¿Estamos ante un comportamiento ejemplar de ejercicio de responsabilidad o ante un caso de dejación de las atribuciones que le otorgan los Tratados de Lisboa? Tampoco hay que llegar a esos extremos ni hay que exagerar, que diría un cínico, hablemos de responsabilidad y dejación a partes iguales.

También el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones (CdR) fueron consultados por la Comisión y emitieron sus correspondientes dictámenes, con fechas 24 de mayo de 2012 y 9 de octubre de 2012 respectivamente. A diferencia de lo que ocurre con el PE, que ha de aprobar el MFP, en este caso, el reglamento del Consejo que lo aprueba ni siquiera cita a estos organismos. Se diría que el Consejo tiene en tan poca consideración al CESE y al CdR que pasa olímpicamente de ellos y ni siquiera los cita en la entrada de los 'vistos' y 'oídos', antes de pasar al contenido del Reglamento. El papel de estos organismos es el típico caso de querer y no poder.

5. CONCLUSIONES

El MFP aprobado deja mucho que desear. No se trata de que en términos relativos, como porcentaje de la RNB, haya continuado por la senda descendente del pasado. Lo grave del asunto es que los recortes se acusan incluso en cifras absolutas. El total de los créditos de compromisos quedan en 959.988 millones de euros, un 3,5% menos que en el período 2007-2013, y los créditos de pago bajan un 3,7%, hasta 908.400 millones de euros. Los tajos más acusados tienen lugar en las rúbricas de los gastos de mercado y pagos directos de la PAC (-17,5%), crecimiento sostenible, recursos naturales (-11,3%) y en cohesión económica, social y territorial (-8,4%). Los crecimientos mayores afectan a competitividad para el crecimiento y el empleo (37,3%) y seguridad y ciudadanía (26,8%), rúbrica de escasa importancia (15.686 millones de euros).

Un buen conocedor de los asuntos europeos y desde hace tiempo estudioso de sus políticas (Fernández Navarrete 2014) ha resumido su valoración del actual acontecer de la UE de la siguiente manera: "Los objetivos de la Agenda 2000 son tan ambiciosos como magros los recursos financieros que se ponen a su servicio. No importa que desde el año 2000 al presente la UE haya pasado de 15 a 28 miembros o que la Eurozona lo haya hecho de 11 a 18 –ya son 19-: el MFP no cesa de caer en términos de PIB. Sin embargo, el MFP 2014-2020 es el primero que disminuye sus recursos financieros respecto al precedente".

Por cierto, la aprobación y entrada en vigor del MFP 2014-2020 han pasado ante la opinión pública casi desapercibidos. No se ha querido armar ruido con el tema. Fue Jean-Claude Juncker quien, después de una de las maratónicas reuniones de discusión de un MFP, cuando se llamaban PP. FF., sentenció que todos los líderes declaraban al terminar la reunión que su país había salido ganando, lo cual significaba que sólo Europa había perdido. En esta ocasión, parece que ningún Estado ha ganado, y por eso no se ha dado el pregón ni se han puesto a repicar campanas de gloria. Pero muchos pensamos que Europa, también ahora, ha perdido otra vez una gran ocasión.

Y España también, porque, si pierde Europa, pierde España. Lejos quedan los tiempos del mantra de Ortega y Gasset, cuando dijo aquello de "España es el problema y Europa es la solución" (12 de marzo de 1910). Por el contrario, aumentan los españoles que piensan que "España tiene problemas y Europa los agrava".

Soy un firme y decidido partidario de la Unión Europea como proyecto político, que aspira a la Unión Política. También lo soy de todas las políticas de la Unión que contribuyen a profundizar sus cimientos. Salta a la vista que la Unión no atraviesa el mejor momento de su historia, sino uno de los peores. Precisamente por eso, frente a las tendencias latentes y a veces patentes que prefieren el regreso al pasado nacionalista o a los tratados intergubernamentales, hay que impulsar y fortalecer las políticas europeas que pueden contribuir a la superación de las actuales dificultades. Uno de esos instrumentos, no el único, es la política de cohesión.

Conviene recordar que el establecimiento del mercado interior, que parece que es la preocupación casi exclusiva de algunos dirigentes europeos, es el resultado de un viejo pacto político. Los Estados menos desarrollados se comprometieron en el Acta Única Europea a abrir sus mercados a la competencia de los productos procedentes de los países más avanzados económicamente, a cambio de lo cual, mediante la reforma de los FF. EE., la política de cohesión ayudaría a las regiones y Estados menos desarrollados a adaptarse a las consecuencias de la nueva situación.

No se debe poner en cuestión a estas alturas de la historia europea uno de los fundamentos de su funcionamiento. Los procesos de integración tienen efectos económicos globalmente positivos, pero su distribución territorial es asimétrica. Para compensar el impacto concentrador de la integración, es necesario aplicar políticas de apoyo a las regiones, sectores y grupos sociales más débiles. El fomento de la cohesión tiene dimensiones políticas, éticas y sociales, pero también económicas, hasta el punto de que sin cohesión económica, social y territorial la integración económica puede estar abocada al fracaso. Por eso la Unión no puede dejar de fortalecer la cohesión, como un antídoto de la desintegración.

Pero no se gana nada ocultando los problemas. La mejor forma de impulsar a la Unión hacia adelante es analizando la realidad tal cual es, criticando lo que haya que criticar, para remover los obstáculos. Ese y no otro es el objetivo de cuanto se acaba de exponer sobre el MFP.

Anexo

Cuadro Financiero Plurianual Comparación 2007-2013 y 2014-2020

Cuadro comparativo (en precios de 2011)

Créditos de compromiso	Nuevo MFP 2014-20	Último MFP 2007-13	Comparación 2014-20 / 2007-13	
	millones €	millones €	millones €	millones %
1. Crecimiento inteligente e inclusivo	450.763	446.310	+4.500m	+1,0%
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	125.614	91.495	+34.100m	+37,3%
1b. Cohesión económica, social y territorial	325.149	354.815	-29.700m	-8,4%
2. Crecimiento sostenible: Recursos naturales	373.179	420.682	-47.500m€	-11,3%
<i>de los cuales gastos de mercado y pagos directos</i>	277.851	336.685	-58.800m	-17,5%
3. Seguridad y ciudadanía	15.686	12.366	+3.300m	+26,8%
4. Una Europa Global	58.704	56.815	+1.900m	+3,3%
5. Administración	61.629	57.082	+4.500m€	+8%
6. Compensaciones	27	no disponible	+27m	no disponible
Total créditos de compromiso	959.988	994.176	-35.200m	-3,5%
<i>en % de la RNB</i>	1,00%	1,12%		
Total créditos de pago	908.400	942.778	-34.400m	-3,7%
<i>en % de la RNB</i>	0,95%	1,06%		

Fuente: Consejo Europeo y elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO INTERINSTITUCIONAL (2013/C 373/01) de 2 de diciembre de 2013 (DOUE C de 20-12-2013).

BEGG I. Y MAYES, D. (1991): Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992, Parlamento Europeo, Bruselas-Luxemburgo, 1991).

COLOMBANI, J. M. (2015): Putin construye Rusia contra Europa. El País, 8 de enero de 2015.

COMISIÓN EUROPEA (1988): Vademécum presupuestario, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2011): COM (2011) 500 final, de 29 de junio de 2011. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Un presupuesto para Europa 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2012): COM (2012) 388 final, de 6 de julio de 2012. Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2014): Fundamentos económicos y políticas de la Unión Europea, Delta Publicaciones, Madrid.

GOLDSBOROUGH. J. O. (1981): "El triángulo euroatlántico", Boletín Informativo de la Fundación Juan March, julio-agosto 1981.

GOLDSBOROUGH. J. O. (1982): Rebel Europa. How America can Live with a Changing Continent, Macmillan.

LÁZARO ARAUJO, L. (1999): "La convergencia real y la cohesión económica y social en la Unión Europea después de la Agenda 2000", Gaceta Sindical. Reflexiones sobre la Europa Social, monográfico, nº 178, septiembre 1999, pp. 17-28.

LÁZARO ARAUJO, L. (2014), "El marco Financiero Plurianual 2014-2020. Europa se retra(c)ta". En M. A. Benedicto y E. Hernández: EUROPA 3.0. 90 miradas desde España a la Unión Europea, Plaza y Valdés Editores, pp. 117-119.

LEWANDOWSKI, J. (2012): Comparecencia del comisario de Presupuestos

y Programación Financiera de la Unión Europea ante la Comisión mixta del Congreso y del Senado. Diario de Sesiones de las Cortes Generales, 23 de febrero de 2012.

MACDOUGALL, D., (1977), Report of the study group on the role of public finance in European Integration, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas).

MASSOT MARTÍ, A. (2013): “Factores institucionales en la reforma de la PAC 2020”, Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 236, 3/2013, pp. 119-168.

PARLAMENTO EUROPEO (2011): Resolución del Parlamento Europeo P7_TA(2011)0266, de 8 de junio de 2011, sobre invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual para una Europa competitiva, sostenible e integradora (2010/2211(INI)).

PARLAMENTO EUROPEO (2012a): Resolución del Parlamento Europeo P7_TA(2012)0245, de 13 de junio de 2012, sobre el marco financiero plurianual y los recursos propios (2012/2678(RSP)).

PARLAMENTO EUROPEO (2012b): Resolución del Parlamento Europeo P7_TA(2012)0360, de 23 de octubre de 2012, para facilitar un desenlace positivo del procedimiento de aprobación del Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020 (COM(2011)0398 – COM(2012)0388 – 2011/0177(APP))

PARLAMENTO EUROPEO (2013a): Resolución del Parlamento Europeo P7_TA(2013)0078, de 13 de marzo de 2013, sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero sobre el Marco Financiero Plurianual (2012/2803RSP).

PARLAMENTO EUROPEO (2013b): Resolución del Parlamento Europeo P7_TA(2013)0304, de 3 de julio de 2013, sobre el acuerdo político sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (2012/2799/RSP).

REGLAMENTO (UE, EURATOM) Nº 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013 (DOUE L de 20-12-2013).

SAPIR, A., Informe (2003): An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Bruselas.