

CUADERNOS DEL CERI

Nº
3-4

España y la Agenda 2000

Carlos Bastarreche

Gervasio Cordero

Rosa Cobo

José Vicente Bellver



Centro Español de Relaciones Internacionales

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637
TEL: 773-936-3700

1.25.0
ESP

CUADERNOS DEL CERI

Nº 3-4, enero de 1999

España y la Agenda 2000

Carlos Bastarache

Gervasio Cordero

Rosa Cobo

José Vicente Bellver

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
REPRESENTACION EN ESPAÑA
SERVICIO DE DOCUMENTACION
EJEMPLAR DE ARCHIVO



Centro Español de Relaciones Internacionales

136941

Director: Antonio Remiro Brotóns

Edición: Fernando Rodrigo

Maquetación y Secretaria de Redacción: Rosa Ávila Sanz

Diseño gráfico: Florencia Grassi

Impreso en: Time Graphics, S.L., Madrid



Editado por: **Fundación José Ortega y Gasset**

© Centro Español de Relaciones Internacionales
C/ Hortaleza 104. 28004. Madrid. Tel: 91 308 6882 Fax: 91 319 1584

ÍNDICE

- 4 ... Autores
- 5 ... Prólogo
- 7 ... Siglas
- 9 ... La Agenda 2000
Carlos Bastarreche
- 33 ... Las perspectivas financieras de la Unión
Europea para el período 2000-2006
Gervasio Cordero
- 65 ... Los fondos estructurales y de cohesión en la
Unión Europea
Rosa Cobo
- 92 ... La ampliación de la UE: efectos comerciales para
España
José Vicente Bellver
- 109 ... Cuadros y gráficos

AUTORES

Carlos Bastarreche

Secretario General de Política Exterior y para la Unión Europea. Ministerio de Asuntos Exteriores

Gervasio Cordero

Vocal Asesor de la Subdirección General de Análisis y Programación Presupuestaria. Ministerio de Economía y Hacienda

Rosa Cobo

Subdirectora General de Administración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Ministerio de Economía y Hacienda

José Vicente Bellver

Subdirector General de Coordinación y Evaluación Comercial. Ministerio de Economía y Hacienda

PRÓLOGO

Este número doble de Cuadernos del CERI está dedicado a abordar uno de los temas claves de la política española y europea de los próximos años, ya que en la llamada Agenda 2000 se contienen las líneas maestras del presupuesto de la Unión para el periodo que va del año 2000 al año 2006. Se trata, pues, de decidir cuáles son las políticas que los Quince van a desarrollar en común durante ese periodo y de cuánto dinero se va a disponer para cada una de ellas, así como del ritmo al que se va a realizar la admisión de nuevos miembros en la Unión.

Las páginas de los periódicos están llenas estos meses de noticias que recogen con más o menos precisión las dificultades de una negociación, que tiene todas las características de un juego de suma cero. Sin embargo, la producción académica sobre los principales elementos de este complejo debate es llamativamente escasa y esto dificulta enormemente tanto la comprensión de lo que está pasando como, en un futuro, el análisis de los acuerdos alcanzados.

El Centro Español de Relaciones Internacionales, consciente de esta carencia, ha solicitado a destacados especialistas, pertenecientes a aquellos sectores de la administración española que tratan día a día con los aspectos económicos de las políticas comunitarias, que realicen un esfuerzo para presentar los principales ele-

mentos de este debate a un público interesado fundamentalmente por los asuntos internacionales. Y ha tenido la fortuna de que Don Carlos Bastarreche, Secretario General de Política Exterior y para la Unión Europea y miembro del Consejo Rector del CERI, aceptara hacer una presentación general de la postura de España ante la Agenda 2000.

Debe quedar claro, no obstante, que los textos aquí presentados son únicamente materiales de reflexión realizados con el propósito de resultar útiles a la comunidad académica y, en ningún caso, posiciones oficiales del gobierno español que tiene numerosos canales para expresarse. Es preciso también advertir que los autores sólo recogen el debate producido hasta el Consejo Europeo celebrado en Viena en diciembre de 1998 y no entran, por tanto, a considerar las numerosas propuestas que, a buen seguro, se presentarán en los últimos momentos de la negociación. Tiempo habrá, más adelante, para evaluarlas con la atención que se merecen.

Fernando Rodrigo
Subdirector del CERI

SIGLAS

ACP	África, Caribe y Pacífico
AII	Acuerdo Interinstitucional
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
CE	Consejo Europeo
CEE	Comunidad Económica Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
DOCOP	Programa Operativo
ECOFIN	Consejo de Ministros de Economía y Finanzas
EEMM	Estados Miembros
EUROSTAT	Oficina de Estadísticas de la Unión Europea
FED	Fondo Europeo al Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FEOGA-G	Fondo Europeo de Orientación Agrícola y Garantía
FEOGA-O	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola y Orientación
FFEE	Fondos Estructurales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSE	Fondo Social Europeo
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
I+D	Investigación y Desarrollo
IFOP	Instrumento Financiero de Ordenación Pesquera

SIGLAS

INE	Instituto Nacional de Estadística
ISPA	Instrumento Estructural de Preadhesión
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
MECUS	Millones de Ecus
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
OCM	Organización Común de Mercado
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAC	Política Agraria Común
PE	Parlamento Europeo
PECOS	Países Europa Central y Oriental
PHARE	Programa de Ayuda a los PECOS
PIB	Producto Interior Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PPFF	Perspectivas Financieras
TEC	Tarifa Exterior Común
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

La Agenda 2000

I. Introducción

El término "Agenda 2000" tiene su origen en un primer debate dedicado al futuro de Europa que mantuvieron los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea en el transcurso de la Cumbre celebrada en la isla de Formentor, en septiembre de 1995 bajo Presidencia española. Este primer intercambio informal de puntos de vista permitió posteriormente, en diciembre de 1995, la adopción de unas Conclusiones formales por el Consejo Europeo de Madrid, en las que se estableció clara y ordenadamente la secuencia en la que deberían adoptarse toda una serie de decisiones fundamentales para el desarrollo de la agenda política de la UE hasta el año 2000.

En síntesis, estas decisiones y su secuencia temporal fueron las siguientes:

- El Consejo Europeo (CE) acogió con gran interés el Informe del Grupo de Reflexión, presidido por el Sr. Westendorp, para preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma de los Tratados (CIG), considerando que sus orientaciones representaban una buena base para los trabajos futuros de la Conferencia. Igualmente, el CE acordó que el procedimiento formal de revisión, previsto en el artículo N del Tratado, debería realizarse lo más rápidamente posible, fijándose la fecha de su apertura solemne el 29 de marzo en Turín.
- Respecto a la Unión Económica y Monetaria, el CE confirmó que su III fase comenzaría el 1 de enero de 1999, estableció el nombre específico Euro para referirse a la unidad monetaria europea, confirmó que lo antes posible en 1998 se decidiría que Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única y se fijó la fecha del 1 de enero del 2002 para la circulación de los billetes y monedas denominados

en Euro junto con los billetes y las monedas nacionales, así como la sustitución definitiva de estos últimos, a más tardar, seis meses después.

- En relación con la Ampliación, se estableció que las decisiones para iniciar las negociaciones de adhesión con los países candidatos se tomarían en los seis meses siguientes a la conclusión de la CIG, y teniendo en cuenta los resultados de ésta última. Para ello, se instó a la Comisión a que transmitiera, lo más pronto posible tras la finalización de la CIG, los dictámenes sobre cada una de las solicitudes, así como iniciar la elaboración de un documento de conjunto sobre la ampliación.
- Igualmente el CE invitó a la Comisión a profundizar su evaluación de los efectos de la ampliación sobre las políticas comunitarias, especialmente respecto a la política agrícola y a las políticas estructurales. Finalmente, se invitó a la Comisión a emprender cuanto antes un análisis detallado del sistema de financiación de la UE, a efectos de presentar, inmediatamente después de la conclusión de la CIG, una comunicación sobre el futuro marco financiero de la Unión a partir del 31 de diciembre de 1999, teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación.

El objetivo último que animó a la Presidencia española para acordar este marco temporal, fue sencillamente evitar la globalización de todos estos temas e impedir un eventual bloqueo cruzado en la adopción de las decisiones necesarias, mediante la fijación de un orden cronológico y secuencial de las principales y difíciles negociaciones que figuraban en la agenda futura de la UE.

II. La Agenda 2000

Finalizada la CIG con la aprobación del Tratado de Amsterdam, en julio de 1997 la Comisión presentó al Consejo y al PE su documento COM (97) 2000, bajo el título "Agenda 2000, por una Unión más fuerte y más amplia". Esta Comunicación, junto con los dictámenes sobre cada una de las solicitudes de adhesión, constituye la respuesta global de la Comisión a las solicitudes formuladas por el Consejo Europeo de Madrid.

En este extenso documento, la Comisión describía en un marco único las grandes perspectivas de desarrollo de la Unión y de sus

políticas, las cuestiones horizontales ligadas a la ampliación y el futuro marco financiero mas allá del año 2000, en la perspectiva de una Unión ampliada. Su esquema se articulaba en tres partes diferentes, pero claramente interrelacionadas: las políticas de la Unión, el reto de la ampliación y el nuevo marco financiero 2000-2006.

1. Las Políticas de la Unión

En este primer apartado, la Comisión analizaba las perspectivas de desarrollo de las políticas de la Unión ante un entorno interno y exterior en rápida mutación al que debe responder mediante las adaptaciones y las reformas necesarias.

El desarrollo de las políticas internas -categoría 3 de las Perspectivas Financieras- constituía para la Comisión una primera prioridad. Estas políticas deberían reorientarse concentrándose en los campos de acción donde la Unión pudiera aportar un verdadero valor añadido: creación de las condiciones para un crecimiento duradero, generador de empleo, para lo que debe desempeñar un papel particular la realización de la UEM y la extensión progresiva de las redes transeuropeas; impulsar los sectores de la investigación y desarrollo tecnológico y las acciones concretas en el campo de la educación y de la formación; modernización de los sistemas de empleo, mediante un marco de referencia para la coordinación de las políticas nacionales e identificar los desafíos comunes; y mejora de las condiciones de vida, facilitando la cooperación en la lucha contra la exclusión social, y aportando su contribución a los problemas de la salud pública, los desafíos ecológicos y la necesidad de seguridad.

El elemento mas polémico de la propuesta de la Comisión sobre las políticas internas era el relativo a su financiación. Mientras que la evolución propuesta para los gastos agrícolas y estructurales, así como el techo de los recursos propios venían determinados en función del crecimiento de PNB comunitario, la reorientación de los políticas internas se traduciría en una progresión del techo de la rúbrica 3 ligeramente superior a la del PNB. (cuadro 1)

La Comisión estimaba que el margen financiero disponible en la rúbrica 1, dado que la línea directriz agrícola progresaría en proporciones inferiores a la del crecimiento del PNB, debería ser dedicado prioritariamente a la financiación de las políticas internas antes mencionadas y que, a su juicio, aportarían un valor añadido particular.

La necesidad de dar este trato privilegiado a la categoría 3 se justificaba por la Comisión por la incidencia que la ampliación tendría sobre las políticas internas dado el considerable atraso de los países candidatos en áreas como educación investigación, sanidad y medio ambiente.

Respecto a la Cohesión Económica y Social - Categoría 2 de las PP.FF. -, la Comisión reafirmaba la necesidad de mantener la prioridad política de la cohesión económica y social, que constituye uno de los tres pilares fundamentales de la construcción europea, junto a la UEM y al mercado único. La perspectiva de la ampliación hacía más necesaria que nunca la persecución de este objetivo.

En este ámbito las ideas de la Comisión se concretan en las siguientes propuestas:

- Mantenimiento del 0,46% del PNB de la UE para acciones estructurales. Según la Comisión, el crecimiento previsto de la Unión y una utilización más eficaz de los medios disponibles permitirían financiar tanto el desarrollo de las políticas estructurales de la Unión a 15 como la integración progresiva de los nuevos Estados miembros desde su adhesión.
- Los fondos estructurales y de cohesión dispondrían para el próximo período de un montante de 275.000 Mecus (a precios de 1997), en comparación a los 200.000 Mecus para el período 1993-1999. De ellos, 45.000 Mecus estarían reservados para los nuevos adherentes, de los que 7.000 Mecus bajo forma de ayuda preadhesión. Las transferencias hacia estos países sería progresiva y no debería sobrepasar el 4% de su PIB.
- Para el período 2000/2006 la dotación presupuestaria de los fondos estructurales ascendería a 210.000 Mecus para los 15 Estados miembros actuales, lo que, en comparación a 1999, implicaba una ligera disminución de su dotación anual media.
- Se reducía el número actual de objetivos de 6 a 3 (dos regionales y uno horizontal consagrado a los recursos humanos). El nuevo objetivo 2 dedicado a la reconversión económica y social reagruparía la acción en favor de las zonas en mutación económica y zonas rurales en declive o de zonas en crisis dependientes de la pesca. Sin embargo, la Comisión era imprecisa en cuanto a los criterios de elegibilidad, que deberán ser poste-

riormente elaborados.

-Se buscaría una mayor concentración limitando las poblaciones elegibles de las regiones de la Unión (objetivos 1 y 2) del 51% a una cifra entre el 35 al 40% para lo que el umbral del 75% del PIB del objetivo 1 debería ser aplicado estrictamente. Además, se introducía un nuevo parámetro -el "desempleo relativo" - para fijar la clave del reparto del objetivo 1.

-El objetivo 1 debería seguir contando con aproximadamente dos tercios del total de los fondos estructurales, incluyéndose de oficio en el mismo a las regiones ultraperiféricas (Canarias).

-Se reducían las iniciativas comunitarias del 9 al 5% del total de los fondos estructurales, pero se les da un carácter más flexible que a las actuales.

-Se creaba una "reserva de eficacia" del 10% de los fondos estructurales, que la Comisión proponía distribuir a la mitad del septenio en favor únicamente de los Estados miembros que hubieran cumplido ciertos objetivos verificables.

-Se mantendría el Fondo de Cohesión en su forma actual, -con una dotación de 20.000 Mecus- siendo elegibles los Estados miembros cuyo PNB per capita sea inferior al 90% con independencia de que hayan pasado a la tercera fase de la UEM. Se continuaría aplicando la condicionalidad macroeconómica, lo que implica para los países que accedan a la moneda única el respeto de las disposiciones previstas por el Pacto de estabilidad y de crecimiento, y en particular los programas de estabilidad.

-Se simplificaba la gestión y se introducía una mayor flexibilidad y descentralización en la gestión de las acciones estructurales.

Finalmente, en esta primera parte, la Comisión anunciaba su intención de proponer la profundización de la reforma de la Política Agrícola Común iniciada en 1992, acentuando la transición del apoyo a los precios institucionales a los pagos directos a los agricultores y desarrollando una política rural más coherente y respetuosa del medio ambiente.

En este apartado, los planteamientos de la Comisión se basaban en la

definición de unas perspectivas a largo plazo de los principales mercados agrícolas favorables para los países exportadores, al preverse un aumento del nivel de la demanda y una disminución del ritmo del aumento de la producción. Ello permitiría mantener un nivel sostenido de los precios agrícolas en el mundo mas allá del año 2006, si bien subsistiría el problema de la diferencia entre los precios en el interior de la Unión y los precios mundiales.

Además, se planteaba la necesidad o no de optar por una anticipación de las reformas de las organizaciones comunes de mercado agrícolas con vistas especialmente a facilitar la ampliación, tal como preconizaba la Comisión, o esperar a los resultados de las negociaciones que deberán reanudarse en el seno de la OMC en 1999.

La Comisión proponía reducir los gastos de intervención y de restituciones a la exportación para los cereales, carne de bovino y lácteos en 3.700 Mecus, pero, paralelamente, incrementando las ayudas directas por un valor de 9.200 Mecus. Por el contrario, respecto a la agricultura mediterránea no se proponían mayores incrementos con lo cual, como máximo, se mantendría el principio de neutralidad presupuestaria que la Comisión aplica en la actualidad a los cultivos mediterráneos.

En relación con el marco financiero agrícola la Comisión consideraba necesario mantener la línea directriz - que no es un objetivo de gasto sino un plafón para los mismos - como una red de seguridad.

2. El reto de la Ampliación

En la segunda parte de la Comunicación, la Comisión explicaba la manera en que había examinado las solicitudes de adhesión, las principales cuestiones que estas peticiones implicaban y el calendario de apertura de las negociaciones de ampliación. Asimismo contiene las principales conclusiones y recomendaciones de los dictámenes y presenta los puntos de vista de la Comisión sobre el lanzamiento del proceso de negociaciones. También trata de las cuestiones horizontales ligadas a la ampliación así como las relativas a las modalidades prácticas para la fase única de las negociaciones y el fortalecimiento de la estrategia preadhesión.

Este apartado contiene un análisis de los efectos de la ampliación en el marco de las políticas actuales de la Unión y de su evolución, con

especial atención a la política agrícola común y a las políticas estructurales. El resultado del estudio confirmaba que la ampliación comportaría ventajas políticas y económicas considerables siempre que se cumplieran ciertas condiciones. Así, la Comisión consideraba que sería crucial aprovechar el período de preadhesión para asegurar que los países candidatos adoptaran las disposiciones necesarias para preparar su adhesión. De no ser así se comprometería el carácter comunitario del acervo y se falsearía el funcionamiento del mercado.

La Comisión consideraba que la extensión de la Política Agrícola Común bajo su forma actual a los nuevos Estados miembros suscitaría dificultades dada la diferencia de precios existentes entre los países candidatos y la Unión. Esta situación conducía a la Comisión a proponer un período de transición que permita, por un lado, amortiguar el impacto de la alineación de los precios y, por otro consagrar los recursos disponibles para las reformas estructurales y el desarrollo rural.

En relación a las políticas estructurales, la Comisión defendía la necesidad de beneficiar progresivamente a los nuevos miembros teniendo en cuenta su capacidad de absorción. Para ello proponía instaurar una estrategia progresiva de preadhesión con el fin de preparar a los países candidatos a asimilar el acervo comunitario.

Esta nueva estrategia pre-adhesión tendría como objetivo general ofrecer un programa coherente de preparación de los países candidatos de Europa Central y Oriental a la adhesión a la Unión Europea, resolviendo los principales problemas identificados por la Comisión en los dictámenes sobre las solicitudes de adhesión y evitando así el recurso sistemático a largos períodos de transición

Para asegurar la consecución de estos objetivos, la Comisión proponía el establecimiento de un nuevo marco de relaciones entre la Unión y cada país candidato cuya aplicación implicaba, además del nuevo instrumento de la "Asociación para la Adhesión", una mejor utilización de los Acuerdos europeos y una participación más importante de los candidatos en los programas comunitarios y en los mecanismos de aplicación del acervo comunitario.

En sus recomendaciones finales dentro de este apartado, la Comisión estimaba que en ese momento, ninguno de los países candidatos (PECOS) satisfacía plenamente el conjunto de los criterios de Copenhague. Sin embargo, nueve de ellos cumplían las condiciones

políticas, y algunos habían realizado progresos suficientes desde el punto de vista de las condiciones económicas y de las condiciones vinculadas a las demás obligaciones inherentes a la adhesión. A la luz de estos análisis, la Comisión consideraba que Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia podrían estar en condiciones, a medio plazo, de cumplir todas las condiciones de participación.

3. El nuevo marco financiero 2000-2006

En esta tercera parte la Comisión señalaba que la ampliación tendría importantes consecuencias presupuestarias. Sin embargo, consideraba que su financiación podría realizarse sin modificar el techo de los recursos propios, expresado en porcentajes del PIB de la Unión (1,27%), lo que implicaba en términos reales que los recursos financieros disponibles para los Estados miembros actuales tras la ampliación solamente podrían progresar a un ritmo inferior al del PIB de la Unión.

Según los cálculos de la Comisión, los 74.800 Mecus de gasto adicional necesarios para financiar la ampliación en el período 2000-2006 serían financiados en su mayor parte por el incremento del PNB, estimado por la Comisión en el 2,5% anual acumulativo en términos reales, lo que permitiría disponer de 67.300 Mecus adicionales en el septenio. La diferencia restante se cubriría disminuyendo los gastos de las políticas estructurales en 10.100 Mecus. Por el contrario, la categoría 1 (agricultura) aumentaba en 10.600 Mecus, al mantenerse el actual sistema de la línea directriz (que permite aumentar su techo en el 74% de la tasa del PNB comunitario). Además, como ya se indicó al hablar de las políticas internas, (categoría 3) su financiación se incrementaba en términos superiores a los del PNB comunitario. Todo ello indicaba que la única categoría de gasto sacrificada en aras de la adhesión era la cohesión económica y social, aunque sus efectos podrían verse paliados por la aplicación del criterio de concentración en los fondos estructurales propuesto por la Comisión.

En relación con el sistema de financiación, la Comisión optaba por la continuidad en el sistema de recursos propios, consciente de la dificultad de cualquier modificación de la Decisión que exigiría la ratificación de los Estados miembros y su posible impacto negativo sobre los otros temas de la Agenda. Finalmente, la Comisión anunciaba su intención de presentar, en el transcurso de 1998, un informe completo sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, incluyen-

do el mecanismo aplicado para reducir la contribución del Reino Unido -el denominado "cheque británico"- y la posibilidad de introducir un nuevo recurso propio.

III. Las propuestas legislativas de la Agenda 2000

En marzo de 1998 el Colegio de Comisarios aprobó las propuestas de textos legales que desarrollan la Agenda 2000. Estos textos se concentran en cuatro grupos:

- los Reglamentos agrícolas: que se componen de 3 Reglamentos sobre revisiones de Organizaciones Comunes de Mercado agrícolas (cereales, leche y carne) y 3 Reglamentos horizontales agrícolas sobre desarrollo rural, medio ambiente y medidas sobre subsidiariedad
- los Reglamentos relativos a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión: el Reglamento General de los FF.EE, los 3 Reglamentos respectivos del FEDER, el Fondo Social Europeo y del Feoga Orientación, y el Reglamento del Fondo de Cohesión.
- los 3 Reglamentos relativos a la Ayuda Preadhesión: Reglamento general de coordinación de la ayuda preadhesión al Este y a Chipre; instrumento agrícola de pre-adhesión y el instrumento de pre-adhesión para las políticas estructurales.
- los 2 textos relativos a las Perspectivas Financieras: informe sobre el Acuerdo Interinstitucional de Disciplina Presupuestaria y propuesta de nuevo Acuerdo; y la Comunicación de la Comisión sobre el establecimiento de las nuevas Perspectivas Financieras para el periodo 2000-2006

En líneas generales, las propuestas de la Comisión vienen a consolidar en forma de Reglamentos las orientaciones generales contenidas en su Comunicación de julio de 1997. La novedad más importante es que todas las cifras aparecen ahora reflejadas en precios de 1999; por este motivo se aumentan las cifras financieras anteriores respecto al nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006.

Así, la reforma de la PAC se sigue presentando como una continuación de la ya abordada en 1992, es decir una reducción de precios, pero en este caso la compensación de la reducción se efectúa sólo

parcialmente con ayudas. Los sectores que en principio se contemplan en esta reforma son los denominados continentales: cultivos herbáceos, lácteo y carne de vacuno.

La reforma en el ámbito de los FF.EE. y del Fondo de Cohesión también supone una fidedigna transposición reglamentaria de las propuestas formuladas en julio de 1997. Habría que destacar los nuevos importes financieros a precios de 1999 y que se traducen en cerca de 287.000 Mecus para el periodo 2000/2006. De esta suma, 240.000 Mecus - incluidos los 21.000 Mecus del Fondo de Cohesión - se distribuirán entre los actuales 15 EE.MM. Los 47.000 Mecus restantes irán destinados a las intervenciones estructurales a favor de los nuevos EE.MM. y países candidatos.

En relación con los nuevos instrumentos de ayuda preadhesión, el primer Reglamento contempla la preadhesión agrícola, mediante ayudas para transformar y movilizar el sector agrícola y zonas rurales de los PECOS para que puedan adoptar el acervo comunitario en el sector de la PAC. Para el período 2000/2006 se proponen 520 Mecus anuales para los 10 países, financiados por el FEOGA/Garantía. El segundo Reglamento es el llamado Instrumento estructural de preadhesión (ISPA), dotado de 1.040 Mecus anuales para los diez PECO y tiene como fin principal ayudar a los países candidatos a alinearse con las normas de la UE en materia de infraestructuras (transportes) y medio ambiente, con una gran similitud con el Fondo de Cohesión.

Finalmente, el tercer instrumento es un Proyecto de Reglamento de coordinación de la ayuda preadhesión, que tiene como objetivo asegurar la coordinación y complementariedad de los dos nuevos instrumentos con el programa PHARE y con las intervenciones de otras instituciones internacionales (BEI, BERD, FMI, etc.).

Los 2 textos relativos a las Perspectivas Financieras son una Comunicación de la Comisión sobre el establecimiento las nuevas Perspectivas Financieras para el período 2000-2006, y un Informe sobre el Acuerdo Interinstitucional sobre la Disciplina Presupuestaria, así como una propuesta de nuevo Acuerdo.

Respecto a las Perspectivas Financieras, la Comisión sigue manteniendo invariable el techo de recursos propios en el 1,27% del PNB de la UE, así como un importante margen inutilizado entre este techo y las cuantías de las distintas categorías de gasto. En créditos

de pago el techo pasa del 1,23% en 1999 al 1,13% en el año 2006, como consecuencia del aumento del margen (destinado en gran parte a la reserva de adhesión, ya que dicho margen pasaría del 0,02% del PIB comunitario en el 2002, al 0,11% en el 2006). Se mantiene la estructura actual de las Perspectivas Financieras pero con doble programación: en cada categoría de gasto se distinguen los montantes destinados a los 15 de los montantes destinados a los nuevos candidatos en concepto de ayuda pre-adhesión y de cantidades post-adhesión. Finalmente, para la Rúbrica 2 (Política estructural) se propone un descenso medio del 1,4% anual, mientras que para el resto de las Rúbricas se proponen aumentos anuales: 2,5%, para la 3 (Políticas internas); 1,9%, para la 1 (Agricultura); 2%, para la 4 (Acciones exteriores) y el 1% para los gastos administrativos (Rúbrica 5).

En cuanto a la revisión del Acuerdo Interinstitucional (AII), el informe de la Comisión analiza su funcionamiento desde 1993 y propone importantes modificaciones. Entre éstas cabría destacar la eliminación de la presupuestación de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales, por lo que los créditos de la categoría 2 pasarían a calificarse de "relativamente privilegiados" frente al carácter privilegiado que tienen actualmente, desvirtuándose su carácter de objetivo - y no techo- de gasto. Además, propone que en el momento de las adhesiones se financien los gastos suplementarios con cargo a los márgenes disponibles, sin modificar en ningún caso el límite de recursos propios, lo que supondría "sacralizar" el techo financiero del 1,27% del PIB comunitario incluso con posterioridad a las primeras adhesiones.

IV. La posición española

Bajo las Presidencias de Luxemburgo, Reino Unido y Austria han comenzado los debates sobre todos los Reglamentos mencionados anteriormente y se encuentran actualmente en discusión en las distintas formaciones del Consejo: Ecofin, Agricultura y el Consejo de Asuntos Generales, que asume el papel de coordinador y preparatorio de los próximos debates a nivel del Consejo Europeo.

De acuerdo con las Conclusiones de Cardiff, todo este paquete de propuestas deberían, en principio, aprobarse en marzo de 1999, con anterioridad a la disolución del Parlamento Europeo con motivo de las elecciones legislativas europeas previstas para junio de 1999, y

permitir que este órgano pueda emitir sus dictámenes con tiempo suficiente a la entrada en vigor de todas estas propuestas, prevista para el 1.1. 2000.

El proceso de reflexión interno sobre la futura ampliación de la UE. será largo, intenso, dinámico, y probablemente sometido a cambios de rumbo, generados por un contexto político y económico que, en el seno de la Unión siempre resulta aventurado prever ni siquiera a corto plazo.

Consecuentemente, la posición que España ha adoptado, en principio, frente a este proceso parte de un conjunto de elementos fundamentales, derivados de nuestra concepción de los objetivos políticos de la construcción europea.

Estos elementos fundamentales han formado parte de la posición de partida española desde el primer momento, puesto que, debido a la propia dinámica de negociación, sería difícil incorporarlos en marcha. El resto de cuestiones muy sustantivas sobre las que habrá que fijar nuestra posición, habrá que abordarlas siguiendo el ritmo y circunstancias que impondrá el propio proceso.

Siguiendo el esquema trazado en los apartados anteriores, estos elementos básicos de la posición española serían los siguientes:

1. Políticas interna.

Desde nuestro punto de vista la posibilidad de fijar una lista de prioridades en el ámbito de las políticas internas (I+D, Grandes Redes, Medio Ambiente) debe contemplarse con cautela y escepticismo, ya que en cuanto se intente entrar en mayores concreciones surgirán discrepancias entre los Estados miembros, puesto que el actual listado de políticas internas es ya el fruto de difíciles compromisos. Las explicaciones de la Comisión sobre las necesidades crecientes que traerá consigo la ampliación, muestran que el dinero disponible para cumplir las obligaciones del Tratado no será suficiente, lo que constituye una cuestión de fondo y no simplemente del procedimiento presupuestario.

2. Cohesión económica y social

En términos generales cabe afirmar que muchas de las propuestas de

la Comisión en este ámbito son razonablemente satisfactorias: mantenimiento del 0,46% del PNB para acciones estructurales; prioridad del Objetivo 1; principio de concentración, limitando las poblaciones elegibles; inclusión en el Objetivo 1 de las regiones ultraperiféricas; aplicación estricta de los porcentajes del 75% y del 90%; phasing out de las regiones que superen el 75%; mantenimiento del Fondo de Cohesión en su configuración actual, sin supeditarle a la moneda única.

En ningún caso España podrá aceptar la tesis defendida por algún Estado miembro, de que los países que accedan a la moneda única no podrán beneficiarse del Fondo de Cohesión ya que el objetivo que se persigue en el Tratado es la reducción de las diferencias de los niveles de renta, es decir, la convergencia real y no la convergencia nominal de los criterios de acceso a la moneda única.

Sin embargo, las propuestas de la Comisión también plantean algunos interrogantes que deberán ser objeto de especial atención:

- Se introduce para el Fondo de Cohesión una nueva exigencia de condicionalidad macroeconómica para los países de la cohesión, en relación con el Pacto de Estabilidad, mientras que España acepta solamente la condicionalidad vinculada a la no superación del déficit público del 3% PIB.

- Respecto a los Objetivos de los FFEE:

La inconcreción de la cifra asignada al Objetivo 1, ya que la expresión "alrededor" de 2/3 puede suponer una falta de seguridad jurídica respecto a las cantidades asignadas efectivamente a este objetivo, de gran importancia para España.

El carácter excesivamente amplio y ambiguo del Objetivo 2, al contemplar la inclusión de zonas urbanas densamente pobladas. Igualmente, la Comisión establecerá un techo de población por EEMM, (compatible con el techo global del 18% de la población comunitaria) lo que tiene implicaciones para el reparto de los recursos. Así mismo, la Comisión propone que el FEOGA-Garantía financie acciones del Objetivo 2, desapareciendo la financiación del FEOGA-Orientación, en contra de la posición española de mantener separadas la financiación de la agricultura y las acciones estructurales, ya que el FEOGA-Garantía no es un Fondo estructural.

La limitación del ámbito de aplicación del Objetivo 3 que contem-

pla la nueva propuesta de Reglamento, al ser aplicable solamente a las zonas no incluidas en el Objetivo 1 y 2, que no responde ni a la situación actual ni al carácter horizontal de dicho objetivo, y que podría traducirse en una importante merma económica de los retornos que España viene obteniendo con cargo al Objetivo 3 en la actualidad.

El establecimiento de una "reserva de eficacia" del 10%, que puede suponer una sanción encubierta para los países de la cohesión y reducir inicialmente en un 10% el nivel de la cohesión acordado en Edimburgo.

3. La Política Agraria Común

Como punto de partida debe rechazarse todo planteamiento de reforma de la PAC que no corresponda únicamente a las necesidades de los 15 sino que se justifique en gran medida por la ampliación. Toda reforma debe justificarse en un contexto a 15, sin que su motivo pueda ser en ningún caso el de abaratar el coste de la ampliación. Por ello España siempre ha defendido que la ampliación deba financiarse conforme al "principio de adicionalidad".

La reforma de la política agrícola no debe tampoco ser objeto de ningún tipo de precipitación ante la perspectiva de las negociaciones de la OMC. Estas sólo comenzarán en 1999, existiendo margen para concluir las hasta el 2003.

Esta falta de urgencia debe permitir definir el modelo de agricultura europea, teniendo en cuenta los objetivos recogidos en el Art. 39 del Tratado, el principio de cohesión económica y social, así como la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera.

Las propuestas de la Comisión son decepcionantes en sus referencias a la agricultura mediterránea, que permanece aún discriminada, incluso tras la aprobación de las OCMs de frutas y hortalizas, tabaco y aceite de oliva, donde se obtuvo, en términos globales, un resultado satisfactorio.

Por lo que respecta al marco financiero agrícola, debe subrayarse que la línea directriz alcanza únicamente hasta el año 2006, quedando pendiente de la ampliación. Por ello no es asumible plantear como objetivo la neutralidad financiera. Debe también plantearse el problema de las medidas en favor de la pesca que quedarían sin marco

financiero específico.

Finalmente, respecto a las modalidades de la reforma, la reducción de precios parece excesiva y en todo caso debería ir acompañada de ayudas que compensen integralmente dicha reducción.

4. La financiación pre-adhesión

Respecto a las ayudas pre-adhesión para la agricultura y las intervenciones estructurales en el plano regional, hemos venido defendiendo la necesidad de mantener la estanqueidad entre este tipo de gastos y la financiación de las políticas a 15. Para ello, lo más apropiado sería la creación de una nueva categoría 7 dentro de la estructura actual de las Perspectivas financieras, en la que se incluirían todos los gastos derivados, no solo de las ayudas preadhesión, sino también los relativos a la ampliación. Además, nos preocupa que dichas ayudas financieras puedan implicar unos aumentos de la producción en sectores excedentarios (leche, carne y cereales).

5. El nuevo marco financiero 2000-2006

La posición española se basa en dos premisas fundamentales. Por un lado, mantenemos una reserva sobre el techo del 1,27%, ya que este techo debe ser el resultado último de las necesidades financieras que permitan financiar la plena adhesión de los países del Este y no debe estar fijado a priori. Además, la financiación de la ampliación no puede hacerse a costa de las actuales políticas a 15, y en ningún caso a costa de la política de cohesión.

En segundo lugar, España defiende la consolidación del esfuerzo en favor de la cohesión. El punto de partida para la fijación del importe financiero a partir del año 2000 para la categoría 2 debe ser la cifra consignada en Edimburgo para 1999, año en que estos gastos alcanzan su verdadera velocidad de crucero y no la cifra media del período 1993-1999, como argumentan otros Estados miembros. Aparentemente la única categoría de gasto que se ve perjudicada seriamente, en la propuesta de la Comisión es la cohesión económica y social, lo que por un lado produce una imagen negativa y por otro puede inducir a pensar que se podría perjudicar a España. Este resultado no es forzosamente cierto si se respeta, para fijar el nivel del año 2000, el alcanzado en 1999 y la disminución se limita a la derivada de la mayor convergencia real y de la aplicación estricta del

principio de concentración propuesto por la Comisión.

V. La financiación de la Unión Europea

Además de los elementos anteriores y con objeto de tener una visión más completa del marco general de la Agenda 2000, es necesario detenerse en un nuevo elemento añadido, aunque por otro lado esperado y necesario, que sin duda vendrá a sumarse y a dominar todo este debate en su conjunto.

Como anunciaba en su Comunicación sobre la Agenda 2000 de julio de 1997, la Comisión presentó el pasado 2 de octubre su Informe sobre "La Financiación de la Unión Europea". Este Informe se deriva del mandato del Art. 10 de la Decisión de Recursos Propios de 1994, en el que se preveía la presentación de un Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de sistema de recursos propios, que debería referirse también al mecanismo corrector a favor del Reino Unido y la posibilidad de introducir un nuevo recurso propio.

Este mandato ha sido ampliado por la propia Comisión a raíz de los debates previos al Consejo Europeo de Cardiff motivados por las quejas de Alemania, Suecia, Austria y Países Bajos en relación con lo que estos Estados miembros denominan sus desequilibrios presupuestarios o "contribuciones excesivas" al presupuesto comunitario. Frente a este planteamiento, y con objeto de que la Comisión analizara también la posibilidad de introducir un nuevo recurso propio, España presentó, el pasado mes de julio, una propuesta para la introducción de elementos de progresividad en el sistema de recursos propios, que contenía diversas alternativas para profundizar en el objetivo de solidaridad consagrado en el Tratado y en el Protocolo de la Cohesión Económica y Social.

El Informe de la Comisión se divide en dos partes, más un punto de comentarios finales. En su primera parte, la Comisión evalúa el funcionamiento del sistema actual reconociendo de entrada que ha funcionado correctamente, tanto en términos de suficiencia como en términos de justicia en las contribuciones brutas.

La Comisión analiza muy someramente la propuesta española de introducción de progresividad en el sistema. A pesar de considerarla atractiva, la Comisión se limita a señalar que sería inconsistente con el actual acervo comunitario de practicar la solidaridad a través del

lado de los gastos del presupuesto y de promover la convergencia real a través de la inversión.

En la segunda parte, la Comisión comienza reconociendo que los saldos netos no reflejan los beneficios de pertenecer a la Unión, y que tienen numerosos problemas de cálculo. Sin embargo, reconoce que el problema de los saldos presupuestarios desequilibrados tiene una larga historia, que comienza con el cheque inglés en 1984. La Comisión añade que los factores que justificaron el cheque británico han cambiado: la prosperidad relativa del Reino Unido ha mejorado y se sitúa en la media comunitaria, la PAC ha perdido peso en favor de otras políticas, y la ampliación puede llevar a un aumento del cheque. Además habría otros países que también tienen saldos excesivos, no sólo el Reino Unido, y que podrían acogerse a las Conclusiones de Fontainebleau.

Como comentarios finales la Comisión señala las siguientes conclusiones:

1. El funcionamiento del sistema actual de recursos propios pese a sus insuficiencias no proporciona elementos que justifiquen una modificación urgente de la Decisión de Recursos Propios.
2. La causa de insatisfacción con el sistema actual proviene de los desequilibrios presupuestarios de Alemania, Austria, Holanda y Suecia, que podrían empeorar en los próximos años con la ampliación. La Comisión reconoce que establecer un mecanismo corrector de estos desequilibrios es una tarea difícil puesto que la mejora de los saldos de algunos Estados traería consigo el empeoramiento inmediato de los saldos de otros Estados miembros.
3. En el caso de que existiera un "consenso político" acerca de la necesidad de solucionar el problema de los desequilibrios, el informe recoge tres opciones mutuamente compatibles:

-Via ingresos, la simplificación hacia un sistema completamente basado en el PNB que pudiera incluir también el phasing-out del cheque inglés.

-Por el lado de los gastos, la introducción de un sistema de reembolso parcial de las ayudas directas de la PAC (cofinanciación nacional del 25%).

-Respecto a los saldos netos, la aplicación eventual de un sis-

tema generalizado de correcciones a todos los EEMM que experimenten desequilibrios importantes (superiores al 0,3 ó 0,4% de su PNB).

La Comisión señala que una modificación de la Decisión de Recursos Propios traería consigo un largo proceso de ratificación interna en los 15, mientras que la opción por la vía del gasto (cofinanciación de la PAC) no exigiría la modificación de la Decisión de Recursos Propios. Finalmente, la Comisión muestra su disposición para presentar las propuestas adecuadas, en el caso de que el Consejo Europeo llegara a un "acuerdo amplio" acerca de una solución particular al problema de los desequilibrios presupuestarios.

En el Consejo Ecofin del pasado 12 de octubre, el Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda Sr. Rato, manifestó la disconformidad del Gobierno español respecto al contenido del Informe de la Comisión, basándose en los elementos siguientes:

- España apoya el principio de solidaridad que tiene su reflejo por la vía del gasto a través de los Fondos Estructurales, pero defiende que esa solidaridad se recoja también por la vía de los ingresos. Esta solidaridad por la doble vía de ingresos y gastos existe en todos los Estados miembros de la Unión, que cuentan con sistemas fiscales progresivos, y que a la hora del gasto tienen en cuenta también el citado principio. La propuesta presentada por España profundiza en esa vía y tiene una base jurídica sólida en el Tratado de la U.E., cuyo Protocolo sobre la cohesión económica y social recoge el compromiso de "tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios".
- Por el contrario, carece por completo de cualquier base jurídica en el Tratado la noción de saldo neto o de contribución excesiva. El saldo presupuestario en ningún caso refleja las ventajas que se derivan de la pertenencia a la Unión Europea y la noción de contribución excesiva es absolutamente ajena al Tratado. En consecuencia, cualquier planteamiento que hable de contribuciones excesivas o mecanismos correctores es inaceptable por carecer de la más mínima justificación en el Tratado, atentar contra el propio proceso de integración, e introducir elementos regresivos, que sí irían en contra de lo que establece el Protocolo sobre

cohesión económica y social.

En este contexto, debería ser asumible la eliminación de la corrección acordada al Reino Unido cuya continuidad carece de justificación: el peso relativo del gasto agrícola se ha reducido considerablemente desde 1984, y el Reino Unido ya no está en estos momentos en una situación de prosperidad relativa desventajosa, sino que se sitúa en la media de renta comunitaria.

- La cofinanciación de un porcentaje de las ayudas directas a la renta de los agricultores es rechazable por implicar una renacionalización y ruptura del sistema global introducido en la reforma de la PAC de 1992, en la que se aceptó una reducción de los gastos de intervención a cambio de ayudas a la renta de los agricultores. La aplicación de esta fórmula es además radicalmente anti-cohesiva, ya que los principales perjudicados serían Grecia, Irlanda y España. Sería políticamente inasumible hacer recaer sobre los países de la cohesión la carga que dejaría de ser asumida por países que están muy por encima de la media de riqueza de la Comunidad.
- La introducción de mecanismos generalizados de corrección a favor de Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia carece de cualquier base jurídica en el Tratado. Además, sería absolutamente regresivo corregir supuestos desequilibrios de unos Estados miembros, que están muy por encima de la media de renta comunitaria (Alemania 109%, Países Bajos 106% y Austria 112,6%), haciendo recaer la factura en los países menos prósperos de la Comunidad.

VI. La ampliación

El proceso de ampliación, iniciado en el Consejo Europeo de Luxemburgo, viene desarrollándose conforme a lo previsto: creación y primera reunión de la Conferencia Europea a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno en Londres el 12 de marzo (aunque hay que lamentar la ausencia de Turquía); lanzamiento conjunto del proceso de adhesión en la reunión ministerial de los Quince más los diez candidatos PECO y Chipre en Bruselas el 30 de marzo; apertura de las conferencias intergubernamentales de negociación de la adhesión con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, República Checa y Eslovenia

el 31 de marzo y primera ronda negociadora a nivel ministerial sobre siete capítulos de la negociación el 30 de noviembre.

Entre tanto se viene procediendo al examen sistemático de la conformidad de la legislación de los países candidatos con el acervo comunitario ("screening") y se ha puesto en marcha la nueva estrategia de preadhesión reforzada mediante las "asociaciones de adhesión", instrumento que moviliza en un marco único todas las formas de asistencia de los estados candidatos, estableciendo los objetivos prioritarios que deben lograrse en la preparación de estos países en su adhesión y facilitando los medios financieros necesarios para ello.

El mecanismo adoptado en Luxemburgo ha permitido -en línea con lo defendido por España desde el primer momento- abrir un proceso, global, inclusivo y evolutivo, que se desarrollará por etapas, en el que cada candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación. A los candidatos que aún no han iniciado las negociaciones de adhesión se les asegura un tratamiento no discriminatorio y la posibilidad de acceder al grupo de negociación, si así lo decide el Consejo en función de los informes periódicos de evaluación que la Comisión presentará a partir de finales de este año sobre el avance de sus progresos en el camino de la adhesión. Recientemente, además, Malta ha reactivado su candidatura de adhesión, habiendo acordado el Consejo, en su reunión del pasado 10 de octubre, invitar a la Comisión a que presente una actualización del dictámen que elaboró en junio de 1993 sobre la solicitud de dicho país.

El proceso de ampliación está, pues, bien encarrilado. No obstante, ello no puede obviar el hecho de que se trata de la ampliación más difícil y complicada que la Comunidad Europea ha vivido hasta la fecha, y ello, no sólo por el número de solicitantes -doce incluyendo a Malta -, sino porque los más de 100 millones de habitantes -que representa un incremento de la población del 29%- aportarían hoy únicamente un 9% del PIB total de la Unión. La renta per cápita de estos países equivale hoy solamente al 32% del PNB per cápita de la U.E.

Además, la Unión a la que se adherirán estos países está mucho más desarrollada que aquella a la que lo hicieron España y Portugal en su día. La culminación del Mercado Único, la puesta en marcha de la U.E.M., y la creación y desarrollo de nuevas políticas comunitarias han creado un marco económico y reglamentario mucho más com-

plejo que requiere profundas adaptaciones y cambios en las legislaciones y estructuras sociales y económicas de los países candidatos.

El reconocimiento de las dificultades de este ejercicio no resta un ápice a la decidida voluntad de los Estados miembros y, por supuesto, de España, de llevar a la realidad, en un futuro próximo, esta Europa ampliada al Este y al Mediterráneo.

Conviene decirlo de forma muy clara: España apoya plena y decididamente la ampliación. Las palabras pronunciadas el 7 de octubre por S.M. el Rey ante el pleno del Parlamento Europeo en Estrasburgo sellan al más alto nivel nuestro compromiso con este proyecto:

“Sería un error histórico imperdonable el que, habiendo llegado a este punto, los países de la Unión Europea optaran por constituirse en un club de privilegiados que, habiendo alcanzado un elevado nivel de bienestar económico y de seguridad dentro de sus fronteras, decidieran ignorar la existencia de otros Estados Europeos.”

Pocos países están como España en situación de comprender mejor los anhelos de las sociedades y gobiernos de estos países europeos que, como nosotros en su día, identifican a la Unión Europea con seguridad, estabilidad, democracia y modernización. Nuestro apoyo se basa no sólo en la obligación moral y en el sentimiento de solidaridad hacia estos países, sino también en razones objetivas: la ampliación beneficiará a España. Desde el punto de vista comercial se trata de una magnífica oportunidad que nuestras empresas deben aprovechar. El importante potencial de crecimiento de nuestro comercio sólo podrá colmarse en el marco de una Unión Europea ampliada. Nuestras agriculturas son en general complementarias, por lo que sin sufrir riesgos para nuestros productos podremos beneficiarnos también de un incremento de nuestras exportaciones agrícolas hacia esos países.

Frente a los que quieren -sin duda interesadamente- presentarnos como objetivamente antagónicos a los intereses de los países candidatos, argumentando que su adhesión implicará la pérdida para España de una importante parte de los fondos estructurales y de cohesión, hay que decir que la realidad es bien distinta: España al defender la Europa de la solidaridad frente a las tendencias renacionalizadoras, está actuando en favor no sólo de nuestros legítimos intereses, sino también en favor de los intereses de los futuros nue-

vos Estados miembros. Hay que evitar caer en la trampa de aquéllos que quieren presentar a la ampliación en términos de competencia por unos recursos escasos entre los Estados candidatos y los Estados de la cohesión. La posición de España es clara en este aspecto: estamos plenamente dispuestos a financiar la parte que nos corresponda del coste de la ampliación, pero naturalmente no estamos dispuestos a cubrir la parte que otros no quieran asumir.

La continuidad de las políticas estructurales en favor de los países y regiones menos favorecidas de los Quince -que serán aún más necesarias y justificables en el ámbito de la U.E.M.- puede ser plenamente compatible con la gradual participación de los Estados candidatos en estas políticas.

La aplicación correcta del principio de concentración de los Fondos Estructurales, que implica que las regiones que han alcanzado el objetivo de convergencia real dejan gradualmente de ser beneficiarias de futuras ayudas, permitirá una liberación de fondos con los que se podrá financiar parte de los gastos estructurales de los nuevos Estados miembros. En su momento, no obstante, será posiblemente necesario incrementar el techo actual de recursos propios en unas cantidades que, en cualquier caso, se mantendrán siempre en un nivel razonable y, en todo caso, mucho menores que los beneficios de toda índole que se derivarán de la ampliación.

Pero, por encima de todas estas consideraciones que afectan a la dimensión económica de la ampliación -balance entre costo y ventajas-, hay que poner el acento sobre la dimensión política de este proyecto: no podemos, por encima de las dificultades puntuales que encontremos en este proceso, dejar de aprovechar esta oportunidad única que se presenta a Europa, tras siglos de división, de reconciliar geografía e historia y asegurar para los años venideros un Continente estable, próspero y en paz.

VII. Conclusión

El plan trazado en el Consejo Europeo de Madrid sobre la Agenda 2000 se está cumpliendo escrupulosamente. En Amsterdam se firmó la nueva modificación de los Tratados de la Unión y los procesos de ratificación nacional en los Estados miembros discurren con normalidad, para permitir su entrada en vigor no más tarde del primer

semestre de 1999. En Luxemburgo se lanzó formalmente el proceso de ampliación, creándose los mecanismos necesarios para conseguir este ambicioso objetivo. En Bruselas se decidió la lista de EE.MM. que cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única, la composición del Comité ejecutivo del BCE y se acordó la formación del Euro-once.

Respecto a las propuestas legislativas de la Comisión en el marco de la Agenda 2000, Cardiff ha supuesto una confirmación de la importancia del calendario, estableciendo un compromiso solemne de terminar esta negociación en marzo de 1999. En estos momentos, las diferencias son tan grandes que parece imposible cumplir este calendario; sin embargo, hay un interés común por respetar esa fecha debido a las dificultades procesales que podría generar la disolución del PE. Evidentemente, tampoco es necesario sacralizar una fecha puesto que no habría que descartar la búsqueda de mecanismos transitorios o de prórroga de los actuales instrumentos legales, si en esa fecha no se ha logrado un acuerdo que sea satisfactorio, y por lo tanto aceptable, para todas las partes.

Los temas que están actualmente en la mesa de negociación son muchos y muy variados, aunque todos tienen como denominador común su traducción financiera. Desde un punto de vista estratégico todos estos temas podrían converger en torno a dos cuestiones fundamentales:

- En primer término, si con motivo de esta discusión se disminuye el nivel global o la parte relativa a las políticas de solidaridad en el presupuesto comunitario. El punto central de este debate es el techo de los recursos propios: el dilema no es tanto si se supera o no a medio plazo el 1,27%, sino si esta cifra se convierte definitivamente en el tope de la ambición presupuestaria de una Europa futura de 26 miembros.
- La segunda gran cuestión es la relativa al sistema de recursos propios y al debate sobre las contribuciones excesivas o saldos netos y las propuestas para limitar las aportaciones al presupuesto comunitario. El informe de la Comisión del pasado 7 de octubre será, sin duda, un nuevo elemento añadido que complicará todavía más esta discusión. Esta nueva concepción de saldo excesivo implicaría un cambio cualitativo sustancial de todo el proceso, ya que se podrían nacionalizar tanto el sistema de

ingresos como el de gastos comunitarios. Hasta ahora se ha pretendido exactamente lo contrario, que las políticas comunes fueran un factor de integración y que el sistema de recursos propios estuviese basado lo más posible en elementos comunitarios y equitativos. La propuesta española de introducir elementos progresivos, centra el debate en términos comunitarios.

Un último comentario. La Agenda 2000 en su sentido más amplio, también incluye aspectos que podrían sobrepasar el marco antes descrito y actualmente en negociación. Por un lado, en su Comunicación de julio de 1997 la Comisión adelantaba la necesidad de convocar una nueva CIG, tan pronto como sea posible después del año 2000, para realizar una reforma en profundidad de las disposiciones del Tratado, relativas a la composición y al funcionamiento de las Instituciones y comportando la introducción generalizada de la mayoría cualificada. Esta posición de la Comisión y el Protocolo Institucional de Amsterdam son las posiciones de partida en el debate que tras Cardiff se ha denominado nuevamente, como ya sucedió en Madrid, "el futuro de Europa". Por otro lado, las decisiones adoptadas relativas a la Unión Económica y Monetaria son al mismo tiempo un objetivo alcanzado y un punto de partida. Ahora se abre un nuevo período en el que, además de la puesta en funcionamiento efectiva del Euro, habrá que definir e impulsar las transformaciones que esta nueva realidad va a provocar en la Europa del siglo XXI, y que nos deben conducir a un nuevo salto cualitativo en el proceso de integración.

Las perspectivas financieras de la Unión Europea para el periodo 2000-2006

1. Introducción

Por perspectivas financieras de la Unión, nos estamos refiriendo a la evolución establecida para un periodo determinado del presupuesto comunitario. De manera específica a:

-la evolución del límite de recursos propios en relación al PNB agregado de los estados que componen la Unión a lo largo del periodo considerado. De alguna manera, nos estamos con ello refiriendo al "tamaño" y al "techo" del presupuesto comunitario.

-la evolución de los créditos previstos para cada una de las rúbricas de gasto del Presupuesto Comunitario. Dichas rúbricas o partidas son: Línea Directriz Agrícola (Rúbrica 1), Acciones Estructurales (Rúbrica 2), Políticas internas (Rúbrica 3), Acciones Exteriores (Rúbrica 4) y Otros (Administración y Reservas).

Como es conocido, dichas perspectivas financieras se han venido estableciendo en la Unión para periodos plurianuales. En la actualidad, las perspectivas financieras vigentes establecidas en el Consejo de Edimburgo están referidas al periodo 1993-1999. Por lo tanto, es preciso que antes de finalizar 1999 se establezcan unas nuevas perspectivas financieras cuyo año inicial será el año 2000 y que se prolongarán, si las propuestas al respecto establecidas por la Comisión en la denominada "Agenda 2000" se aprueban en esos términos, hasta el año 2006. Es decir, un periodo en el cual se habrá producido, con toda probabilidad, la integración de algunos países candidatos en el marco de lo que se denomina la nueva ampliación al Este.

El establecimiento de las perspectivas financieras de la Unión es una de las decisiones más trascendentales de la vida comunitaria y, por ello, ha sido tradicionalmente una de las de mayor dificultad política.

En efecto, se trata, por una parte, de una decisión que refleja, en último extremo, la voluntad política de los Estados-Miembros de dotar a la Unión de los recursos económicos necesarios para profundizar en el proceso de integración a través del desarrollo de sus políticas. En ese sentido, el tamaño del presupuesto representa una cuestión decisiva. Por otro lado, significa el establecimiento de unas prioridades entre las distintas líneas de actuación o políticas comunitarias, en tanto que el montante total de recursos previstos es susceptible de distintos tipos de distribución entre ellas.

Como resulta obvio, decisiones de estas características no son nunca fáciles de adoptar porque, entre otras razones, las valoraciones e intereses al respecto de los distintos estados-miembros no siempre resultan totalmente coincidentes e, incluso, en determinadas circunstancias, pueden ser de difícil armonización. Por ello, tradicionalmente, la decisión respecto al establecimiento de las perspectivas financieras suele venir precedida de un largo y controvertido proceso de discusión y negociación

El establecimiento de las nuevas perspectivas financieras para el post-99 difícilmente puede escapar a esa dinámica habitual. Existen motivos que permitían predecir de antemano que las dificultades habituales podían verse agudizadas en esta ocasión. En efecto, existen dos tipos de factores que influyen en ese sentido y, además, se refuerzan mutuamente.

Por una parte, están las incertidumbres respecto al funcionamiento de las economías de los estados-miembros en el marco de la Unión Monetaria y los condicionantes que se derivan de las políticas de disciplina presupuestaria vinculadas al cumplimiento del Pacto de Estabilidad. Por otra, y específicamente relacionada con el tema que estamos tratando, está la perspectiva de nuevas ampliaciones de la Unión y la incorporación, por lo tanto, de nuevos estados miembros.

Ambas cuestiones resultan de la mayor importancia para un asunto que resulta decisivo y que no es otro que el propio tamaño del presupuesto comunitario. Además, y eso es lo que complica el asunto, cada una de ellas opera en diferente sentido. En efecto, la primera de ellas tiende a decantar a los estados-miembros y, sobretudo, a los que son mayores contribuyentes, a ser muy prudentes respecto a incrementar el tamaño del presupuesto comunitario ya que ello exigiría un esfuerzo adicional de sus contribuciones financieras al mismo. La perspec-

tiva de la ampliación plantea, por el contrario, una tensión al alza del presupuesto toda vez que la ampliación tiene a su vez un coste financiero imposible de eludir. Un coste que, además, dadas las características económicas de los países candidatos, podría ser muy alto, e incluso espectacular, si su adhesión fuera rápida y se les aplicase desde el primer momento de su integración el acervo comunitario correspondiente a las principales políticas de la Unión (PAC y políticas estructurales).

Es en ese marco en el que cabe situar y valorar la propuesta de perspectivas financieras elaborada por la Comisión y contenida en la Agenda 2000 dada a conocer en julio de 1997.

No obstante, antes de hacer una valoración de dicha propuesta y del debate que ha suscitado la financiación futura de la U.E. conviene detenerse a describir sumariamente las principales orientaciones en las que se basa la propuesta concreta de la Comisión.

2. Las perspectivas financieras según la Agenda 2000

2.1. Principales orientaciones respecto al presupuesto comunitario: el nuevo marco financiero.

Desde 1988, la evolución del presupuesto comunitario se inscribe en un marco financiero definido en un período a medio plazo y aceptado conjuntamente por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión. Dentro de un límite máximo garantizado de recursos propios, este marco permitió una evolución ordenada de las grandes categorías de gastos según las prioridades elegidas para el desarrollo de las políticas comunitarias. Las normas y los procedimientos decididos, también por acuerdo interinstitucional, contribuyeron sin duda alguna a un mejor desarrollo de los debates presupuestarios anuales.

Según la Comisión, este sistema de marco financiero ha demostrado su validez en contextos políticos, económicos y presupuestarios que, sin embargo, han sufrido modificaciones profundas durante la última década. Según la Comisión, la continuación de este dispositivo parece indispensable.

Según la Comisión, el nuevo marco financiero que debe definirse para los próximos años, después de 1999, debe permitir proteger, de

manera coherente y dentro de los límites presupuestarios razonables, la evolución de las políticas comunitarias y las incidencias de la ampliación de la Unión a nuevos Estados Miembros, según las orientaciones trazadas en la Agenda 2000.

Se trata también, según la Comisión, de saber si sería necesario proponer una modificación del sistema actual de financiación, en particular a la luz de la evolución prevista de la situación presupuestaria.

La definición del nuevo marco financiero debe dar respuesta, según la Comisión, a tres tipos de preocupaciones:

a) Abarcar un periodo de una duración suficiente

El periodo cubierto por el nuevo marco financiero debe ser bastante largo, según la Comisión, para tener en cuenta al mismo tiempo:

- los efectos esperados de la reorientación de algunas políticas comunitarias;
- el impacto de una primera ampliación y los regímenes de transición vigentes para los países afectados;
- el desarrollo de las ayudas previas a la adhesión para todos los países candidatos.

El periodo elegido por la Comisión abarca los años 2000-2006.

b) Permitir la financiación de las necesidades esenciales

La reforma de la política agrícola común en beneficio del consumidor europeo representará en un primer momento un coste presupuestario suplementario. No obstante, habida cuenta de los elementos de la reforma propuesta, este coste debería ser relativamente moderado y el nivel del gasto agrícola debería estabilizarse.

El objetivo de la cohesión económica y social seguirá siendo prioritario entre los quince Estados miembros actuales, con una más fuerte concentración temática, geográfica y financiera de las ayudas y la búsqueda de una mayor eficacia mediante una simplificación de su aplicación, un mejor división de las responsabilidades y una evaluación sistemática de los resultados.

Las próximas ampliaciones supondrán para los Quince coste netos suplementarios importantes. No obstante, las adhesiones deberían producirse en fases sucesivas. Previamente, se reforzará la ayuda previa a la adhesión, lo que permitirá apoyar y extender en el tiempo los esfuerzos de adaptación necesarios de los países candidatos.

c) Garantizar una gestión sana de la Hacienda Pública

El control de la evolución de la Hacienda Pública seguirá imponiéndose en todos los Estados Miembros para consolidar un crecimiento sano. Esta misma exigencia deberá aplicarse, según la Comisión, al presupuesto comunitario.

Este esfuerzo de disciplina presupuestaria no es inconciliable, según la Comisión, con la amplitud de los desafíos que las nuevas perspectivas financieras deberán hacer frente. Así, según la Comisión:

Existen suficientes razones que permiten confiar en que el desarrollo de las acciones prioritarias que debe financiar el presupuesto comunitario durante el período 2000-2006 podrá estar cubierto por un límite de los recursos propios del 1,27% del PNB, invariable a lo largo de todo el periodo.

El presupuesto para 1999 debería aprobarse, según la Comisión, muy por debajo del límite del 1,27% del PNB, lo que permitirá disponer desde el inicio del período de un margen no desdeñable.

Con un crecimiento económico estimado en un 2,5% anual para el período 2000-2006 en los quince Estados miembros actuales y en un 4% anual de aquí al 2006 en los países cuya adhesión está prevista, el mantenimiento del límite de los recursos propios a su nivel de 1999 en relación con el PNB representará, según los cálculos de la Comisión, al final del período un suplemento potencial de recursos de algo más de 20 mil millones de ecus (a precios de 1997).

Independientemente de las ayudas previas a la adhesión y según la hipótesis de trabajo considerada, la adhesión de un primer grupo de países candidatos sólo tendrá efecto presupuestario, según la Comisión, a partir de la mitad del período. Por otra parte, se les aplicarán regímenes de transición, en particular para la PAC, a lo largo del período restante de las perspectivas financieras. Las dotaciones que se les asignarán en concepto de acciones estructurales irán

aumentando muy gradualmente.

En base a las consideraciones anteriores, las orientaciones de la Comisión contenidas en la Agenda 2000 son las siguientes:

Créditos para compromisos

Las evoluciones de las grandes masas de gastos en créditos para compromisos, a precios de 1997, representan una progresión, de 1999 a 2006, del total de los créditos para compromisos del 17%, inferior a la del PNB (24% según las previsiones consideradas en el mismo período, incluida la incidencia de una primera ampliación). No obstante, a causa del retraso con respecto al período anterior del aumento del total de los compromisos, la progresión en términos de pagos sería más acentuada (20,5%), al tender a disminuir el coeficiente "créditos para compromisos/créditos para pagos" en relación con los utilizados para el establecimiento de las actuales perspectivas financieras.

Sin embargo, según la Comisión, seguiría estando disponible un margen importante por debajo del límite máximo de recursos propios mantenido al 1,27% del PNB de la Unión. Según la Comisión, dicho margen excede ampliamente de lo que podría ser eventualmente necesario para cubrir los riesgos de un crecimiento económico menor que el previsto. No obstante, según la Comisión, dicho margen se justifica plenamente ya que, al término del próximo período, no habrá finalizado la integración de los países candidatos. Considera, asimismo, que es prudente dejar recursos disponibles para anticipar el final de los regímenes de transición que se aplican a los primeros adherentes y la adhesión de los otros países.

Sistema de Financiación

Según la Comisión, durante el período cubierto por las próximas perspectivas financieras será posible, sin rebasar el límite actual de los recursos (1,27 por ciento del PNB), hacer frente a los desafíos que se derivan de la reforma necesaria de algunas de las principales políticas comunitarias, relacionadas con la primera ola de adhesiones. Por lo tanto, a partir de esa consideración, la Comisión planteaba en la Agenda 2000 que no había razones de carácter técnico o jurídico que pudieran exigir una modificación de la decisión en que se basa el sistema de financiación. Según la propuesta inicial de la

Comisión, la decisión sobre recursos propios del Consejo de Edimburgo de 1992 seguiría vigente mientras no sea modificada por una nueva decisión. No obstante, como veremos más adelante, las presiones de un grupo de países encabezados por Alemania probablemente van a hacer reconsiderar este planteamiento.

2.2. Las propuestas concretas de perspectivas financieras 2000-2006: análisis y valoración.

Una vez apuntadas las orientaciones básicas expuestas en la Agenda 2000, conviene valorar las perspectivas financieras concretas que figuran en dicho documento (ver cuadros nº 1, 2 y 3). No obstante, antes de realizar dicha valoración merece la pena destacar los elementos esenciales de dichas perspectivas, que son los que se resumen a continuación:

En primer lugar y de forma destacada, en tanto que es un factor condicionante clave del resto, está el tamaño del presupuesto comunitario.

En ese sentido, la propuesta de la Comisión sitúa, como hemos visto, el límite máximo de recursos propios en el 1,27% del PNB agregado de los países de la Unión para todos y cada uno de los años del periodo (2000-2006) considerado. Es decir, lo sitúa en el mismo "techo" previsto para el último año (1999) según las perspectivas financieras aprobadas en el Consejo de Edimburgo en 1992. Ello significa por lo tanto que, a pesar de la perspectiva de la ampliación, el tamaño del presupuesto quedará congelado en ese límite durante todo el periodo próximo o, lo que es lo mismo, que no va a haber esfuerzos adicionales en términos de contribución al presupuesto comunitario por parte de los estados-miembros. Podríamos decir, por tanto, que en la propuesta de la Comisión ha pesado de una forma determinante el factor limitativo al que hemos aludido inicialmente y probablemente, por qué nó expresarlo así, la posición que respecto al asunto venían manteniendo los estados-miembros que son los mayores contribuyentes al presupuesto comunitario o aquellos más reticentes a un reforzamiento de las políticas y de las instancias comunitarias.

Delimitado, por así decirlo, un aspecto central del marco de juego, un segundo aspecto a destacar es el hecho de que la propuesta de Perspectivas Financieras de la Comisión contempla una previsión cuantificada con precisión y por separado de los recursos que se apli-

carán para hacer frente al proceso de ampliación en el periodo 2000-2006. Ello se hace en un doble sentido:

Por una parte, cuantificando los recursos denominados “ayuda previa a la adhesión”; es decir, aquellos cuya finalidad es apoyar el proceso de adaptación de los países candidatos mientras que éstos estén en dicha situación. A tal efecto se prevén 3 mil Mecus anuales de 1997 desde el año 2000 (un total de 21 mil Mecus para el conjunto del período) desglosados de la forma siguiente: 3,5 mil Mecus en la rúbrica 1 (PAC), 7 mil Mecus en rúbrica 2 (Acciones estructurales) y 10,5 mil Mecus en rúbrica 4 (Acciones exteriores).

Por otro lado, se cuantifica la participación en los recursos asignados a las políticas comunitarias a aplicar en aquellos Estados que se integren durante el periodo 2000-2006. En este caso, las previsiones se establecen a partir del año 2002, lo cual supone implícitamente que antes de ese año no se habrá producido ninguna adhesión. En total, las cantidades previstas a tales efectos ascienden a 53,8 mil Mecus (5,8 en el 2002, 8,2 en el 2003, 10,8 en el 2004, 13,3 en el 2005 y 15,7 en el 2006). Del total de 53,8 mil Mecus, 38 mil corresponderían a Acciones Estructurales (rúbrica 2), 12 mil a rúbrica 1 (PAC) y 3,8 mil Mecus a rúbrica 3 (políticas internas).

En conjunto, por tanto, el coste de la ampliación se sitúa en torno a los 75.000 Mecus de 1997 (21 mil para ayuda a la adhesión y 53,8 mil para la participación en las políticas comunitarias de los países que se integren a lo largo del periodo).

Definidas ambas cuestiones -tamaño del presupuesto y los recursos dirigidos a cubrir el coste de la ampliación- quedan determinados de forma automática los recursos que financiarán las políticas comunitarias a aplicar en el contexto de los actuales QUINCE Estados Miembros. Refiriéndonos a las más importantes merece destacar lo siguiente:

-Los recursos totales de la rúbrica 1 (línea directriz agrícola) para el conjunto del período ascienden a 329,2 mil Mecus (de 1997). Si de los mismos deducimos los 15,5 mil Mecus previstos para ayuda a la adhesión y aplicación de la PAC en los nuevos Estados Miembros, el montante de recursos a aplicar en los actuales QUINCE asciende 313,7 mil Mecus (de 1997). Ello representa una media anual de 44,8 mil Mecus. Comparando dicha cifra con el montante previsto de 43,3 mil Mecus (de 1997) para 1999 (último año previsto en las actuales

perspectivas financieras) tenemos que, en media anual, los recursos a aplicar en virtud de la PAC en los actuales QUINCE se incrementan en términos reales en un 2,5%. Ello significa que el coste de financiar las ayudas preadhesión y las aportaciones a los nuevos Estados que se integren durante el período no va a repercutir en una merma del esfuerzo financiero de la PAC entre los actuales Estados Miembros.

-Una conclusión similar obtenemos cuando nos referimos a los gastos asociados a la rúbrica 3 (políticas internas). En este caso, los recursos totales previstos para el período ascienden a 51 mil Mecus (de 1997). Dado que el paquete previsto para ayuda a la adhesión y nueva ampliación en esta rúbrica ascienden a 3,8 mil Mecus, los recursos a aplicar en los QUINCE suponen 47,2 mil Mecus. Es decir, 6,7 mil Mecus en media anual; cifra también superior a la de 6,1 mil Mecus (de 1997) previstos para 1999 según la senda de Edimburgo. Lo cuál significa un incremento del 10,2%.

-Cuestión distinta y muy importante es lo que se refiere a los recursos correspondientes a la rúbrica 2 (Acciones estructurales cofinanciadas con los Fondos estructurales Europeos y el Fondo de Cohesión). En este caso, el montante global previsto es de 275 mil Mecus (de 1997). Dado que el "paquete" previsto en esta rúbrica para ayuda a la adhesión y la ampliación a nuevos Estados Miembros asciende a 45.000 Mecus, el montante para financiar la política de cohesión entre los actuales QUINCE es de 230 mil Mecus (de 1997). En media anual ello representa 32.857 Mecus frente a los 34.300 Mecus previstos para 1999 según la senda de Edimburgo. Es decir, que en relación a dicho año y en términos reales, experimentan una reducción del 4,2%.

Por lo tanto, si bien es verdad que comparando en media anual los recursos previstos para el período 2000-2006 con los recursos a aplicar entre 1994 y 1999 (30.171 Mecus de 1997 de media anual) se produce un incremento del 8,9% en términos reales, lo cierto es que comparando con el objetivo previsto para 1999 el esfuerzo comunitario en materia de cohesión entre los QUINCE se ve disminuido. De hecho, no podía ser de otra forma si manteniendo el techo del presupuesto comunitario y teniendo que asignar al mismo tiempo recursos para la ampliación, el esfuerzo en otras rúbricas de gasto como la PAC y otras políticas internas se va a mantener o incluso incrementar.

Las cuestiones suscitadas son las que a mi entender cabe destacar de la propuesta de perspectivas financieras contenida en la Agenda 2000 presentada por la Comisión el pasado mes de julio. Un juicio valorativo de las mismas tendría que destacar, en mi opinión, los siguientes elementos:

La propuesta supone una alternativa frente a los retos que supone la ampliación a nuevos países del centro y el este de Europa que cabe calificar como transitoria. En efecto, implícitamente supone, en primer lugar, que el proceso de integración va a ser gradual; en segundo lugar, el que antes del año 2002 no se va a producir la integración de ningún nuevo Estado; en tercer lugar, el que a los países que se integren durante el período no se les va a aplicar el acervo comunitario desde el primer momento y, por último, que se asume que su capacidad de absorción de recursos (por PAC y por políticas) estructurales va a ser muy limitada en los primeros años de integración. Estos supuestos implícitos son los que están en último extremo detrás de la opción de definir un "paquete" financiero separado para estos países y que el montante del mismo sea manejable en términos del tamaño del presupuesto comunitario propuesto.

- Una congelación del presupuesto comunitario en términos reales en el 1,27% del PNB de la Unión. Esta congelación, facilitada a partir de los supuestos de ampliación anteriores, no puede hacerse, sin embargo, sin alguna merma en los recursos a aplicar en los actuales QUINCE en algunas rúbricas de gasto. Por otra parte significa que, salvo una reorientación futura muy importante de las políticas comunitarias, cuando haya que hacer frente a la ampliación con una aplicación total del acervo comunitario, el salto adelante en el tamaño del presupuesto debería ser espectacular. Algunas estimaciones indican que debería incrementarse casi en un 60% en términos de PNB comunitario. Por ello, una reflexión básica que obviamente se suscita y en la que se apoya la posición que respecto a este asunto está manteniendo España es la conveniencia de incrementar progresivamente a partir del año 2000 el tamaño del presupuesto.

- Con todo, el coste de financiar la ampliación, aún en los términos anteriormente indicados, va a repercutir básicamente sobre el esfuerzo en materia de cohesión entre los actuales QUINCE. Aunque la repercusión no sea especialmente significativa, esta decisión es obviamente muy discutible si se tiene presente la importancia de primer orden que tiene el reforzamiento del grado de cohesión económi-

ca y social para la propia viabilidad política y económica del proceso de unidad europea.

El cualquier caso, si tenemos en cuenta que las propuestas de la Agenda 2000 en materia de reforma del funcionamiento de los Fondos Estructurales y de Cohesión no resultan, en los términos propuestos para la Comisión, desfavorables para España, podríamos concluir, pese a las consideraciones críticas expuestas anteriormente, que las propuestas de perspectivas financieras y las líneas generales de regulación futura de los fondos estructurales y de cohesión no pueden considerarse, en lo que se refiere estrictamente al próximo periodo 2000-2006, negativas desde el punto de vista de los intereses españoles.

No obstante, el resultado final desde el punto de vista de conjunto de los intereses españoles y en términos de sus relaciones financieras globales con la Unión Europea va a depender de la concreción de dos cuestiones aún abiertas:

- por una parte, de la concreción final de los nuevos Reglamentos que regulen el funcionamiento futuro de las dos principales políticas comunitarias y, de manera especial, de los correspondientes a los Fondos Estructurales y de Cohesión de los cuales nuestro país es el primer y destacado receptor. Esos Reglamentos, que están siendo en la actualidad objeto de debate a nivel del Consejo y Parlamento Europeo, deberán ser aprobados por Decisión del Consejo (probablemente en la primera mitad del año 1999 bajo presidencia alemana). La marcha de los debates y negociaciones hasta el momento no hacen prever que exista la posibilidad de cambios muy sustanciales respecto a lo propuesto por la Comisión. No parece, por lo tanto, que puedan producirse novedades tales que puedan afectar de manera especialmente negativa a la posición de España como perceptora de recursos comunitarios.

- de otra parte, de la resolución que finalmente se adopte respecto a las reivindicaciones que Alemania junto a otros países (Holanda, Suecia y Austria) vienen planteando en el sentido de reducir sus contribuciones netas financieras al presupuesto de la Unión o, dicho de otro modo, de reducir sus saldos netos negativos. Reivindicaciones que están originando un fuerte debate. Reivindicaciones que, por otro lado, sería difícil satisfacer a partir de cambios en las políticas comunitarias financiadas por las partidas de gasto del presupuesto

comunitario sin alterar profundamente las finalidades de las mismas que recogen los Tratados y que, en ese caso, pueden remitir la cuestión a las posibles correcciones o modificaciones a introducir en el sistema de ingresos o, lo que es lo mismo, al sistema con el que se determinan las aportaciones de cada país al presupuesto de la Unión.

3. La financiación del presupuesto comunitario: El debate sobre las contribuciones netas y las reivindicaciones alemanas.

El debate viene originado por el planteamiento de Alemania (en el que coinciden otros países, como hemos indicado) de reducir su contribución neta al presupuesto comunitario. En otras palabras, reducir su saldo neto financiero negativo con la Unión. Consideran que, en términos de PIB, el esfuerzo financiero que realizan es demasiado grande y muy superior al de otros países cuyos niveles de desarrollo y bienestar son similares o no muy alejados de los suyos. Por lo tanto, exigen que se introduzcan elementos correctores a fin de paliar esa situación comparativa que consideran no justificada.

3.1. El presupuesto comunitario

No obstante, antes de entrar en el contenido del debate y de las alternativas que se están manejando en relación a esta cuestión, es conveniente a efectos de facilitar su comprensión, recordar siquiera brevemente la tipología y contenido de las corrientes de ingresos y gastos del presupuesto comunitario, ya que es la participación en los mismos de los diferentes Estados-Miembros la que define su relación con dicho presupuesto y su saldo neto financiero con la Unión (como beneficiarios netos o contribuyentes netos).

a) Los ingresos del presupuesto comunitario: estructura y evolución.

En la actualidad, el Presupuesto General de la Unión Europea se financia casi en su totalidad mediante los denominados recursos propios, que se definen como ingresos de carácter fiscal que corresponden a la Comunidad Europea por derecho propio y que, por lo tanto, no pueden ser alterados por decisión de las autoridades nacionales de los Estados Miembros. Aunque los recursos propios pertenecen a la Comunidad, su administración y recaudación la continúan efectuando los diversos Estados Miembros, de acuerdo con su propia normativa interna (adaptada en su caso, a determinadas exigencias

comunitarias), y con la obligación de ponerlos a disposición de la Comunidad.

Los recursos propios de la Comunidad actualmente en vigor son los siguientes: los denominados recursos propios tradicionales, el recurso propio IVA y el recurso propio PNB (ver cuadro nº 4).

Los recursos propios tradicionales están formados, por una parte, por los derechos de aduana y, por otra, por las exacciones reguladoras agrícolas y por las cotizaciones sobre la producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa. Se trata de recursos propios comunitarios por su naturaleza, ya que, por una parte, son consecuencia de la existencia del espacio aduanero común y de la política agrícola común y, por otra, tanto su regulación normativa como la totalidad de su rendimiento corresponden directamente a la Comunidad, aunque, como ya se ha citado, su recaudación la realizan, por delegación, los servicios fiscales de los Estados Miembros.

Los derechos de aduana constituyen el principal recurso propio tradicional. Están formados por el arancel aduanero común y por los otros derechos aplicados o que se puedan aplicar en un futuro por las instituciones comunitarias sobre los intercambios con terceros países.

La progresiva política de liberalización del comercio internacional, con los consiguientes desarmes arancelarios, ha comportado una paulatina reducción del peso relativo de este recurso propio en el conjunto de los ingresos efectivos del Presupuesto General, desde el máximo de un 27,7% que representaba en 1990 hasta un 18,1% que representaba en 1996.

Las exacciones reguladoras agrícolas en sentido estricto, son impuestos variables que gravan las importaciones de productos agrarios procedentes de países terceros, siempre que dichos productos están incluidos, en la Comunidad, en una Organización Común de Mercado (OCM). Su principal finalidad no es recaudatoria sino de protección de la producción comunitaria, ya que mediante este impuesto se igualan para cada producto el precio de entrada existente en el mercado mundial con el precio comunitario de intervención.

Además, en la medida en que la actual reforma de la Política Agrícola Comunitaria otorga una mayor prioridad a las ayudas directas a los agricultores en detrimento del mantenimiento de los precios agrarios, las diferencias entre los precios interiores y los precios

mundiales disminuye y con ello también la recaudación de las exacciones reguladoras agrícolas. Así, mientras en 1988 representaban en torno a un 3,6% de los ingresos efectivos del Presupuesto General, en 1996 apenas alcanzaban el 1,1% de dichos ingresos efectivos.

El tercero de los recursos propios tradicionales, es decir, las cotizaciones sobre la producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa, fue establecido con el fin de reducir los excedentes y cubrir los gastos de regulación y sostenimiento de este mercado comunitario, al realizar el pago de éste las empresas productoras de dichos productos. Su peso relativo en el conjunto de los ingresos efectivos del Presupuesto General también es reducido -como el de las exacciones reguladoras agrícolas-, y ha pasado de representar alrededor de un 3,4% en 1988 a sólo un 1,7% en 1996.

Finalmente, cabe señalar que hasta 1987 la Comisión devolvía a los Estados Miembros, en concepto de gastos de recaudación y gestión, un 10% de la cantidades aportadas por cada uno de ellos. A partir de la reforma de 1988, dichas devoluciones quedaron sustituidas por unas retenciones también de un 10%, que realizan los estados miembros, y que descuentan de las cantidades que correspondería poner a disposición de la Comisión.

El recurso propio IVA se obtiene de la aplicación de un tipo uniforme a la base imponible armonizada (determinada con arreglo a normas comunitarias) del IVA de cada estado miembros: Dicha base armonizada no puede superar el 50% del respectivo PNB en aquellos Estados cuyo PNB per cápita era en 1991 inferior al 90% de la media comunitaria -caso de España, además de Grecia, Portugal e Irlanda- mientras que en los demás Estados Miembros dicho límite está vigente a partir de 1999, tras una reducción escalonada del anterior límite del 55% del respectivo PNB vigente hasta 1994.

El tipo uniforme a aplicar sobre la base armonizada y limitada tal como se ha descrito era en 1994 de un 1,4%, y está prevista también una reducción progresiva de éste hasta 1999, año en el que deberá alcanzar un 1%.

No obstante lo anterior, los tipos efectivos difieren entre los distintos Estados Miembros como consecuencia de la corrección en favor del Reino Unido, que tiene derecho a una reducción de sus pagos por recurso IVA con el fin de compensar el desequilibrio que es consecuencia, por una parte, de la escasa importancia del sector agrícola

en el Reino Unido -y por tanto de los pagos de la Política Agrícola Común a dicho país- y, por otra, de la elevada proporción de su base IVA con respecto al PNB. Actualmente, dicha reducción está establecida en un 66% de la diferencia, en el año anterior, entre la participación porcentual del Reino Unido en los recursos IVA -calculado al tipo uniforme- y PNB, y su participación porcentual en los gastos comunitarios. Tal reducción aplicada al Reino Unido es financiada con cargo a los demás Estados Miembros en función de su PNB (salvo Alemania, que como principal contribuyente al presupuesto comunitario sólo debe pagar dos tercios de su participación, y el tercio restante se reparte entre los demás estados miembros).

Así, el cálculo del importe correspondiente al recurso IVA que deben ingresar los distintos estados miembros se realiza en dos tramos. El primer tramo es el resultado de aplicar a la base imponible armonizada, y con los límites antes citados, un tipo uniforme inferior al máximo aplicable. El segundo tramo está constituido por la distribución de la compensación al Reino Unido; dicha compensación se distribuye entre los demás Estados Miembros, calculada tal y como se ha expuesto antes, añadiéndose al importe teórico obtenido en el primer tramo, con la restricción de que en el caso que para algún Estado se superar el tipo máximo exigible, el exceso no se pagaría con cargo al recursos IVA, sino con cargo al recurso PNB.

El recurso propio PNB es un recurso propio complementario, cuya finalidad es garantizar el equilibrio presupuestario compensando el saldo no cubierto por los recursos propios tradicionales y el recurso propio IVA.

El importe del recurso propio PNB se obtiene por la aplicación de un tipo uniforme -fijado en el marco del procedimiento presupuestario y teniendo en cuenta las restantes previsiones de ingresos- sobre la suma de los PNB, a precios de mercado y determinados con arreglo a normas comunitarias, de todos los Estados Miembros. Su importe global se determina por la diferencia entre el total del gasto comunitario y el resto de ingresos. El reparto entre los Estados Miembros se realiza en función del respectivo PNB.

La participación relativa del recurso PNB en los ingresos efectivos del Presupuesto General presenta un perfil muy variable desde su implantación en 1988. Así, mientras en 1990 representó menos de un 1%, en 1996 ha alcanzado casi un 30% del total.

b) Los gastos del presupuesto comunitario.

Como ya se indicó en apartados anteriores, la mayor parte de las partidas de gasto del presupuesto comunitario están asociadas a las políticas comunitarias con asignación de recursos comunitarios. A título de recordatorio, los gastos del presupuesto comunitario se pueden clasificar en los cinco grupos siguientes:

Rúbrica 1.- FEOGA- Garantía con cuyos recursos se financia la Política Agraria Común. En conjunto, los gastos del FEOGA-Garantía han tenido una tendencia decreciente a partir de 1988 aunque en la actualidad todavía representan cerca del 50% del total.

Rúbrica 2.- Acciones Estructurales.

Esta rúbrica representa el segundo grupo de gastos en importancia y representa en la actualidad cerca del 35%. Ha venido ganando peso progresivamente sobretodo a partir de 1988 y es la rúbrica a partir de la cual se canaliza básicamente la política comunitaria dirigida al reforzamiento de la cohesión económica y social. Los recursos en que se concreta esta rúbrica son los Fondos Estructurales Europeos (FEDER, FSE, FEOGA-Sección Orientación e IFOP) y el Fondo de Cohesión creado en Maastricht que entró en vigor en 1994.

Rúbrica 3.- Otras políticas internas.

Además del ámbito agrícola y del ámbito estructural. La Comunidad actúa en otros ámbitos relacionados con las denominadas políticas internas, que incluyen, por una parte, los gastos de investigación y desarrollo tecnológico realizados en virtud del Programa Marco de I+D y que cofinancian actividades investigadoras tanto de organismos públicos como de universidades, instituciones privadas, fundaciones y empresas, y, por otra parte, una amplia variedad de políticas que, aunque por el momento son de escasa importancia cuantitativa, indican la orientación de futuro de la Comunidad. Entre dichas políticas cabe citar las de educación, medio-ambiente, redes transeuropeas, cultura o energía, entre otras. Hay que tener en cuenta que gran parte de los gastos comunitarios relacionados con estas políticas internas no disponen de financiación significativa específica en el Presupuesto General, sino que se canalizan, fundamentalmente, a través de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, quedando afectados, en consecuencia, por las restricciones de objetivos y de ámbitos territoriales propias de dichos fondos. Así, los gastos des-

tinados a políticas internas, realizados de forma específica, al margen de las acciones estructurales, tienen un peso todavía pequeño pero creciente en el conjunto de los gastos; en 1996 representaba un 5,7% de ellos y se destinan, aproximadamente, dos terceras partes de dicha cifra a los gastos en I+D y la tercera parte restante a las otras políticas internas.

Rúbrica 4.- Cooperación exterior.

Los gastos incluidos en el Presupuesto General en la rúbrica de cooperación exterior constituyen sólo una parte del total de los recursos financieros destinados a la cooperación con países terceros, ya que la casi totalidad de la política de cooperación con los denominados países ACP (África, caribe y Pacífico) se canalizan a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), como se verá más adelante que dispone de un presupuesto propio financiado por contribuciones de los Estados Miembros, independiente del Presupuesto General. Así, los gastos de cooperación exterior inscritos en el Presupuesto General representaban en 1996 aproximadamente un 5% del total de los gastos efectivos realizados por el Presupuesto General en dicho año, porcentaje que supone la duplicación del correspondiente a 1986, año de adhesión de España a la Comunidad, cuyo porcentaje ascendía alrededor del 2,5%.

Rúbrica 5.- Otros gastos del Presupuesto General.

Dentro de este apartado se incluyen, por una parte, los gastos de funcionamiento de las diversas instituciones (Comisión, Consejo, Parlamento, Tribunales de Justicia y de Cuentas y Comités Económico y Social y de Regiones), que componen la Administración comunitaria y que en 1996 absorben aproximadamente algo más de un 5% de los gastos efectivos totales; y, por otra parte, los gastos de apoyo y reembolso de los nuevos estados miembros vinculados a los respectivos períodos transitorios de adhesión.

3.2. Los saldos financieros netos

Volviendo a la cuestión suscitada, el debate sobre los saldos financieros netos, tenemos que en una primera aproximación, a la luz de los datos existentes, esa reivindicación no parecería carente de una cierta base objetiva. El cuadro nº 5 nos permite hacer una primera aproximación a la cuestión, ya que en el mismo se recoge el porcentaje

que, en términos de los respectivos PIB nacionales, representan los saldos netos de cada país que resultan de las corrientes de ingresos y pagos originados por el presupuesto comunitario (los valores que se recogen son medias anuales para el periodo 1995-1997, ya que de esta manera se palían en buena medida las posibles distorsiones originadas por las considerables oscilaciones que experimentan anualmente las corrientes de ingresos y pagos de algunos países).

Como se aprecia, para el periodo considerado se pueden distinguir en principio dos grandes grupos de países. El de receptores netos (con saldo positivo) y el de contribuyentes netos (con saldo negativo).

Entre los primeros están Dinamarca (0,14% de su PIB), Grecia (4,11%), España (1,42%), Irlanda (3,98%) y Portugal (3,25%). Es decir, los países menos desarrollados de la Unión a excepción de Dinamarca que, a pesar de tener un PIB por habitante superior a la media comunitaria, es un receptor neto de recursos. Conviene asimismo destacar que España, cuyo saldo neto positivo en media anual ascendió en el periodo a 6.410 Mecus (1,07 billones de pesetas) presenta un ratio sobre PIB del 1,42% muy inferior a los de Portugal, Grecia e Irlanda (país este último cuyo PIB por habitante es actualmente superior al español).

El grupo de los contribuyentes netos lo componen el resto de países pero, efectivamente, sus saldos netos sobre PIB son muy diferentes. Así, mientras en los casos de Alemania, Holanda, Suecia y Austria representan el 0,63%, 0,71%, 0,47% y 0,34% de sus respectivos PIBs, los de, por ejemplo, Francia e Italia representan únicamente el 0,08% en ambos casos. El Reino Unido, contando con la cantidad que percibe en concepto del llamado "cheque británico", presenta un ratio del 0,30%. Parece pues que, sobre todo en los casos de Alemania y Holanda, su esfuerzo comparativo parece excesivo a la luz de los que realizan, por ejemplo, Francia e Italia.

En cualquier caso, la gravedad del problema parece relativizarse si situamos el problema en magnitudes de referencia fácilmente comprensibles para los ciudadanos. Así, si nos referimos a Alemania, cuya contribución neta media anual entre 1995 y 1997 ha sido de 11.697 Mecus (en torno a 1,9 billones de pesetas), tenemos que en términos de pesetas por habitante asciende a 23.267 ptas. Es decir, cada alemán aportaría a la Unión una media de 23.267 pesetas anua-

les, mientras que en el caso holandés sería de 22.496 pesetas. A la inversa, cada español se ha beneficiado del presupuesto de la Unión en 27.307 pesetas en media anual entre 1995 y 1997.

Con todo, parece evidente que existe una desproporción entre el esfuerzo que, en principio, realizan los países que han introducido la cuestión de las contribuciones netas y el que realizan otros de niveles de renta similares como Francia e Italia o Dinamarca, que es beneficiario neto. En cualquier caso, antes de analizar las alternativas que se están manejando para corregir esa situación, puede resultar conveniente abordar la cuestión de cuales son las razones de dichas diferencias. Para ello, es indispensable referirse a las situaciones comparativas en términos de las aportaciones al presupuesto comunitario que realizan los países (originadas según el sistema de ingresos vigente) y a los retornos que reciben de dicho presupuesto en concepto de las transferencias asociadas a las políticas comunitarias.

3.3. Aportaciones y retornos del presupuesto comunitario

El cuadro 5 refleja (en términos sus respectivos PIB) las aportaciones totales que, en concepto de ingresos propios tradicionales, recurso IVA y recurso PNB realiza cada Estado-Miembro al presupuesto de la Unión.

Como se aprecia, si atendemos al mencionado ratio, tenemos que el esfuerzo financiero realizado por Alemania, Holanda, Suecia y Austria se sitúa en el 1,14%, 1,46%, 1,03% y 1,07% de sus respectivos PIBs. Si lo comparamos con el de otros países que son contribuyentes netos, tenemos que los de Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Finlandia y Reino Unido son del 1,32%, 1,04%, 0,86%, 1,24%, 0,97% y 0,91%. Es decir, que el esfuerzo de Suecia y Austria es inferior o sólo muy ligeramente superior al de otros países como Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo y Finlandia muy similar al de Francia. Incluso el esfuerzo de Alemania es inferior al de Bélgica y Luxemburgo. Pero, además, encontramos que el esfuerzo de países como Grecia, Portugal e incluso Irlanda es superior o similar a los de Suecia y Austria y en el caso de los dos últimos, superior al de Alemania. Por su parte, la aportación española en términos de PIB (1%) es sólo ligeramente inferior a la de Suecia y ligeramente superior a las de Reino Unido, Italia y Finlandia.

Las primeras conclusiones que podemos obtener al respecto son:

-Las diferencias en el esfuerzo relativo realizado por los diferentes países no son muy fuertes (salvo en el caso de Holanda, en el que luego profundizaremos).

-El esfuerzo no guarda en absoluto una correspondencia con el nivel de desarrollo de los diferentes países.

-El esfuerzo relativo realizado por países como Austria y Suecia no permite decir que el sistema les discrimine en términos comparativos, salvo en relación a Italia, cuya aportación en términos de PIB es significativamente más baja.

-En principio, únicamente en el caso de Alemania, y especialmente de Holanda, puede hablarse de unas aportaciones sensiblemente más elevadas que las de otros países con similar nivel de desarrollo.

No obstante, incluso esta última conclusión cabría relativizarla considerablemente si se analiza la cuestión con mayor detalle.

En efecto, un análisis más riguroso exigiría comparar los ratios indicados prescindiendo de las aportaciones realizadas en concepto de los llamados recursos propios tradicionales y considerando únicamente las aportaciones por recursos IVA y recurso PNB. Como se sabe, los recursos propios tradicionales incluyen (junto a ciertas exacciones agrícolas y cotizaciones sobre azúcar e isoglucosa) como partida más representativa las aportaciones derivadas de los derechos de aduana. Es decir, de la aplicación de la Tarifa Exterior Común (TEC). Como es sabido, la TEC es un recurso propio de la Unión que recaudan los estados-miembros sobre las mercancías que entran en el espacio comunitario a través de sus fronteras. Ello significa dos cosas a los efectos que estamos considerando. En primer lugar, que esos ingresos de la Unión no se corresponden con una aportación nacional en sentido estricto y, por tanto, no deberían ser tenidos en cuenta como parte del esfuerzo financiero de los diferentes países. En segundo lugar, que su contabilización puede falsear los términos de la cuestión si algún país tiene zonas que son puntos preferentes de entrada en la Unión Europea de algún producto de tipo estratégico, como es el caso de los crudos de petróleo a través de Rotterdam (Holanda).

Cuando se tiene en cuenta dicho factor, las conclusiones anteriores en relación al esfuerzo comparativo de Holanda tienen que ser reconsideradas. Téngase en cuenta que, en el caso de Holanda, los

derechos de aduana representaron en 1996 el 35,49% de su aportación a los ingresos del presupuesto de la Unión, mientras que para el conjunto comunitario representaron como media únicamente el 18,38% (en España el 13,17%, en Italia el 11,33%, en Grecia el 13,18%, en Francia el 10,68%, en Portugal el 12,58%). La consecuencia de lo expuesto es doble:

-En primer lugar, que para medir rigurosamente el esfuerzo comparativo de los diferentes países en términos de aportación a las arcas comunitarias sería necesario prescindir de la recaudación por derechos de aduanas.

-En segundo lugar, la eventual corrección de los saldos netos habría que considerarla a partir de un cálculo de los saldos que prescindiera de los derechos de aduana en las correspondientes aportaciones al presupuesto. En el cuadro 5 se aprecia cuales serían los saldos netos en ese caso. Como puede observarse, el saldo de Alemania sería del 0,44% de su PIB en vez del 0,63%, el de Holanda el 0,19% en vez del 0,71%, el de Suecia el 0,27% en vez del 0,47% y el de Austria 0,21% en vez del 0,34%.

El otro factor que hay que considerar es el relativo a las transferencias que cada país recibe del presupuesto comunitario en virtud de los pagos asociados a las políticas de la Unión.

En el cuadro 5 se recogen también, en porcentaje de los respectivos PIBs, las transferencias percibidas por cada país entre 1995 y 1997. Como puede apreciarse, en este caso se observa con nitidez como Alemania, Holanda, Austria y Suecia (junto a R. Unido) perciben unos retornos sensiblemente inferiores al del resto (excluyendo Italia) de los países. Ello resulta lógico en relación a los llamados "países-cohesión" (Grecia, Portugal, España e Irlanda) dados los importantes retornos que éstos perciben de los fondos estructurales, pero en principio no lo parecería tanto cuando se toma como referencia a otros países con niveles de renta per capita similares como es el caso de Bélgica, Dinamarca, Francia y Luxemburgo (Italia presenta un ratio más parecido al de los menos beneficiados). La razón de estas diferencias comparativas radica básicamente en la distribución geográfica de los pagos de la Política Agraria Común. Dinamarca, Bélgica, y sobre todo Francia, son países muy beneficiados por esta política, mientras que el menor peso de la agricultura y las propias características de ésta en Alemania, R. Unido, Holanda, Suecia y

Austria hacen que perciban unas transferencias mucho más bajas por dicho concepto.

A la vista de lo analizado puede concluirse lo siguiente en relación a la "objetividad" de las quejas de Alemania y de otros países en relación a sus excesivos saldos netos negativos y sobre las razones de los mismos:

1) Los saldos negativos netos en términos de PIB de Alemania, Holanda, Austria y Suecia resultan en una primera aproximación efectivamente excesivos cuando se comparan con los de países de similar nivel de renta como en el caso de Francia, Italia, Dinamarca, y Luxemburgo. Especial significación desde el punto de vista de la financiación de la UE tiene la cuestión en relación a Francia e Italia, dada la dimensión de sus economías. En cualquier caso, la situación comparativa parece significativamente adversa en el caso de Alemania y Holanda, pero de mucho menor relieve en los de Austria y Suecia.

2) Cuando se hace un análisis de las situaciones comparativas desde el punto de vista de las aportaciones al presupuesto, se observa que no es en el sistema de ingresos donde está el origen de esa situación.

De hecho, no hay diferencias muy sustanciales (en términos de PIB) en el esfuerzo contributivo entre los diferentes países más desarrollados. Al mismo tiempo, en el caso de países como Portugal, Grecia e Irlanda, ese esfuerzo se sitúa por encima del de muchos países ricos, lo cuál indica que el sistema de ingresos vigente sigue adoleciendo de considerables elementos de regresividad.

3) Cuando se hace un análisis del esfuerzo contributivo prescindiendo de las aportaciones en concepto de "derechos de aduana", observamos que el problema de las excesivas contribuciones netas se minimiza y que las quejas de algunos países (Austria y Suecia y, de manera especial, Holanda) respecto a lo excesivo de sus saldos netos tienen una base bastante poco sólida.

4) En cualquier caso, el origen básico de las diferencias en términos de PIB entre los saldos negativos de Alemania (también, pero en mucho menor medida, de Holanda, Suecia y Austria) y los de otros países de desarrollo similar como Francia, Dinamarca, Italia, Bélgica y Luxemburgo, está básicamente en la muy desigual proporción en que se benefician de la PAC. Los retornos procedentes de los Fondos

Estructurales inciden muy poco (salvo en el caso de Italia) en la situación comparativa entre los países más desarrollados, aunque obviamente sí influyen mucho en la situación más favorable de los que tienen una renta per capita muy inferior a la media europea (Portugal, Grecia y España, básicamente).

3.4. Las posibles opciones cara al nuevo periodo

Las exigencias de Alemania y los otros países citados de reducir sus contribuciones netas están planteando dificultades añadidas a la ya de por si no fácil consecución de un acuerdo en relación a las nuevas perspectivas financieras para el período 2000-2006.

En primer lugar, porque, tal vez con la excepción de Alemania, como hemos visto, están poco justificadas. En segundo lugar, porque cualquiera de las alternativas posibles para satisfacerlas puede suponer poner en cuestión las bases en las que se asientan tanto las políticas de la Unión como el sistema de financiación del presupuesto comunitario.

Las alternativas manejadas por el momento son las contenidas en el Informe sobre Recursos Propios elaborado por la Comisión de la U.E. y dado a conocer el pasado 7 de octubre de 1998.

En principio, el objetivo de dicho informe era dar cumplimiento al artículo 10 de la vigente Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios según el cual se encomendó a la Comisión hacer un análisis sobre el funcionamiento de dicho sistema, sobre las repercusiones de su mantenimiento en el futuro y sobre las eventuales modificaciones del mismo que podrían contemplarse. No obstante, en el pasado Consejo Europeo de Cardiff y como consecuencia de la presión alemana y de otros países interesados, se mandató asimismo a la Comisión para analizar los planteamientos de éstos países, así como de la propuesta española dirigida a hacer más progresivo el sistema de recursos propios (consistía en modular la aportación por recurso PNB de cada país en función de su PIB por habitante en relación a la media comunitaria).

Como consecuencia de esto último, en el Informe de la Comisión se abordaron estas cuestiones y, de hecho, el tratamiento de las mismas prácticamente ha superado en extensión y profundidad a aquellas que constituían su finalidad inicial.

Refiriéndonos a unas y otras, lo más destacable del contenido del informe es, en síntesis, lo siguiente:

a) Respecto al funcionamiento y perspectivas del Sistema de Ingresos.

En síntesis, en el informe se caracteriza el actual sistema de recursos propios como equitativo y eficaz desde el punto de vista de haber respondido hasta el momento a las necesidades financieras de la Unión. No obstante, se valora que adolece de una insuficiente autonomía (se depende demasiado de las aportaciones de los Estados-Miembros, mientras que los recursos que podemos calificar como estrictamente de propios para la Unión son de poca importancia) y de una cierta falta de transparencia por distintas razones (entre las que se incluye el mecanismo de funcionamiento del cheque británico).

Respecto a posibles opciones para un nuevo sistema de ingresos, se descarta la introducción a medio plazo de nuevos recursos propios que le den mayor autonomía al sistema, dadas las dificultades técnicas existentes. También se descarta la sustitución de los recursos existentes por un solo recurso IVA modificado por posibles problemas de falta de equidad. Por ello, se contempla como única opción relativamente razonable a corto plazo el reemplazar el sistema actual por un único recurso fundado sobre las contribuciones PNB. Según el informe de la Comisión, aunque no aseguraría la plena autonomía financiera de la Unión, sería un sistema equitativo, transparente y aseguraría una buena relación coste-eficacia. No obstante, según el informe, las estimaciones del PNB de los Estados Miembros deberían ser más fiables y homogéneas que en la actualidad a fin de garantizar la equidad.

La alternativa consistiría en la simplificación del sistema mediante la sustitución del recurso IVA por el recurso PNB, o incluso la utilización de un único recurso en clave PNB. Este planteamiento, que conllevaría implícitamente la supresión del cheque británico, sería en principio equitativo y no negativo desde la perspectiva española. No obstante, podría plantear problemas en el caso de que se eliminasen los recursos propios tradicionales, el ahorro que obtendrían especialmente Países Bajos y Reino Unido habría que compensarlos con aportaciones mayores. Los cálculos que hace la Comisión en el informe no permiten determinar con claridad que países resultarían real-

mente perjudicados o beneficiados, por lo cual la cuestión exige un estudio más detallado.

No obstante, el Informe de la Comisión no pone especial énfasis en esta propuesta. Las razones pueden ser, por una parte, el que al cuestionar el cheque británico se chocaría muy directamente con los intereses del Reino Unido y, por otra, el que no serviría para reducir muy singularmente los saldos negativos de Alemania y otros países, ya que el origen de esos saldos está más, como se indica en el informe, en el lado de los gastos que de los ingresos.

b) El cheque británico.

El informe comienza reconociendo que las condiciones existentes en el momento de adaptar dicho mecanismo hoy ya no se dan. Por un lado, el anteriormente excesivo peso de la PAC (de la cual el Reino Unido se beneficia poco) en el presupuesto de gastos se ha reducido muy significativamente. En segundo lugar, ya no es el Reino Unido el único país con un desequilibrio presupuestario significativo. En tercer lugar, las diferencias de prosperidad relativa entre el Reino Unido y algunos de los países que más contribuyen al presupuesto ha disminuido considerablemente. El informe también recuerda que con el cheque se introduce poca transparencia en el sistema y que beneficiaría excesivamente al Reino Unido en el futuro poniéndole totalmente al abrigo de la financiación del coste de la ampliación.

Sin embargo, aunque en el informe sí se desarrollan estos argumentos, no hay un posicionamiento claro respecto a su abolición.

La oposición que encontraría por parte del Reino Unido y el hecho de que la desaparición del cheque no redundaría espectacularmente en la reducción del saldo negativo alemán, pueden explicar el escaso interés de la Comisión de un pronunciamiento explícito al respecto. Además, hay que tener en cuenta que la desaparición del cheque exigiría cambiar el sistema de ingresos, lo cual exige unanimidad y ratificación por los Parlamentos Nacionales. No obstante, a efectos de los argumentos que puede utilizar España para defender sus intereses, puede considerarse positivo el que el informe aporte críticas al "cheque británico" muy fundamentadas técnicamente.

c) Rechazo de la propuesta española.

En primer lugar, la Comisión alega que en Edimburgo ya se acordaron medidas en orden a reducir la regresividad del sistema con dis-

posiciones específicas en el recurso IVA para los países cohesión aumentando el peso del recurso PNB. Sin embargo, progresividad no puede equipararse a proporcionalidad, y de ahí la justificación de la propuesta española que se basa en el Protocolo sobre cohesión económica y social en el que las Altas Partes Contratantes “declaran su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados Miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar los medios para corregir en los Estados Miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual”.

En segundo lugar, el informe de la Comisión dice que la propuesta española no mejoraría la autonomía financiera del presupuesto comunitario. Olvida decir que tampoco las alternativas que examina (un solo recurso PNB y las otras a las que nos referimos después) garantizan esos dos objetivos.

En tercer lugar, se indica que la cohesión se consigue por el lado del gasto. En efecto, los montantes que se destinan a acciones estructurales son una manifestación de dicho principio de solidaridad por la vía del gasto pero la propuesta española lo que pretende es que esa solidaridad se complemente por la vía de los ingresos, introduciendo elementos progresivos en el sistema de recursos propios. Esa solidaridad por la vía de ingresos y gastos existe por otra parte en todos los Estados Miembros de la Unión, que cuentan con sistemas fiscales progresivos, y que a la hora del gasto tienen en cuenta también el principio de solidaridad. Por otra parte, y frente a lo que se dice en el informe, nada impide que los recursos que, como consecuencia de una mayor progresividad dejen de aportar los países menos ricos, dejen de aplicarse a inversiones dirigidas a favorecer la convergencia real.

Asimismo, la defensa de la búsqueda de la solidaridad y de la cohesión por la vía del gasto que hace la Comisión, se contradice con la opción que después maneja, como veremos, de cofinanciar las ayudas de la PAC a fin de satisfacer las reivindicaciones de Alemania y otros países respecto a sus saldos negativos. Por otro lado, el informe no demuestra en ningún momento que el nivel de gasto actual sea suficiente para alcanzar una mayor progresividad.

En cuarto lugar, tampoco es acertada la consideración de la Comisión de que, según el acervo comunitario, la búsqueda de la

convergencia real y de una mayor cohesión se plantea a escala regional y no estatal. La propia creación y funcionamiento del Fondo de Cohesión demuestra que la cohesión tiene también una dimensión estatal.

d) El problema de los "excesivos" saldos negativos de Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria: opciones

Como se ha indicado, el informe está dedicado en gran parte a esta cuestión y a plantear las posibles opciones para resolver este "problema" o, lo que es lo mismo, a satisfacer las reivindicaciones alemanas.

Antes de comentar y valorar dichas opciones, conviene tener presente lo siguiente:

-La Comisión se apoya en el acuerdo de Fontainebleau de 1984 y en la existencia del cheque británico para considerar que las quejas y reivindicaciones de dichos países pueden tener una base jurídica.

Según el acuerdo de Fontainebleau " cualquier Estado Miembro que soporte una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa puede beneficiarse de una corrección en el momento adecuado "

Esta concepción choca, sin embargo, con el hecho de que lo dispuesto en el Tratado prima sobre cualquier acuerdo anterior aunque sea del Consejo Europeo. Cabe considerar, por tanto, que el acuerdo no está en vigor en aquellos aspectos que contradicen el Tratado. Hay que recordar, además, que dicho acuerdo de Fontainebleau se hizo en un momento en el cual en el Tratado no había una sola referencia a la cohesión económica y social. La existencia del hecho irregular de la supervivencia del cheque británico no justifica que se puedan poner en marcha mecanismos, como algunos de los contemplados en las opciones que la Comisión maneja en el informe, que repercutan negativamente sobre los países menos desarrollados entrando así en contradicción con el objetivo de la cohesión tal como está recogido en el Tratado.

Como también se ha indicado anteriormente, es discutible la propia existencia de un verdadero problema de "excesiva" contribución neta por parte de algunos de estos países. Al menos, de manera clara, en el caso de Países Bajos, Suecia y Austria. En efecto, el asunto depende de si se considera, a la hora de calcular dichos saldos, si se deben incluir o no los recursos propios tradicionales a la hora de medir el

esfuerzo contributivo que cada país hace al presupuesto de la Unión.

En efecto, en el propio informe, la Comisión se refiere a que de hecho esos recursos son recursos propios de la Unión y que tener en cuenta los derechos de aduana y las exacciones agrícolas puede en algunos casos falsear las conclusiones sobre la posición neta de algunos países (sobre todo la de aquellos que en su territorio tienen zonas que son puntos preferentes de entrada en la Unión de algún producto estratégico, como es el caso de Rotterdam). Tanto es así, que a la hora de corregir el saldo británico con el "cheque" dichos recursos no se tienen actualmente en cuenta para computar el saldo. Sin embargo, en el informe no se sacan consecuencias de este hecho a la hora de valorar la verdadera dimensión del problema.

Vistas las consideraciones precedentes, tenemos que las opciones manejadas por la Comisión en su Informe a efectos de afrontar la problemática de las supuestas contribuciones netas excesivas de algunos países son las siguientes:

1. Corrección vía cofinanciación nacional del Gasto Agrícola.

La Comisión recoge la posibilidad de financiar con cargo a los presupuestos nacionales un 25% de las ayudas directas a los agricultores, manteniendo la financiación comunitaria para el 75% restante.

Esta opción mejoraría, pero no de manera muy significativa, los saldos de Alemania, Reino Unido, Suecia y Austria. La Comisión no lo dice pero de hecho el efecto sobre los saldos negativos de estos países según sus propios cálculos sería menor del que se obtiene con la supresión del cheque británico.

A la hora de valorar esta propuesta conviene destacar los siguientes elementos, buena parte de los cuales fueron expresados por el Ministro de Economía y Hacienda de España en la pasada reunión del ECOFIN de los pasados 11 y 12 de octubre:

-Es una solución antiohesionista, tal como se desprende claramente los cálculos del anejo 5 del Informe de la Comisión por cuanto los principales perjudicados en términos relativos (en porcentaje de sus saldos sobre PIB) por este sistema serían precisamente Grecia, Irlanda y España, seguidos de Dinamarca, Francia y Portugal. En términos absolutos, España sería el segundo perjudicado después de Francia con una diferencia de algo menos de 530 millones de Euros, seguido de Grecia (452), Irlanda (196), Dinamarca (101), y Portugal (24).

Resulta especialmente llamativo que con esta opción manejada por la Comisión sean los países de la cohesión los principales perjudicados por el deseo de países más ricos que la media comunitaria de reducir su contribución al presupuesto comunitario. Por otra parte, constituye un malísimo precedente de cara al futuro, puesto que ante nuevas exigencias para la PAC (por ejemplo las que se deriven de una nueva ampliación) existirá siempre la tentación de ir reduciendo progresivamente el porcentaje de financiación comunitaria, con objeto de que las ayudas directas sean asumidas por los presupuestos nacionales de los Estados Miembros.

-Atentaría contra el Principio de solidaridad financiera actualmente vigente en la PAC y contra el Principio de suficiencia de Medios del artículo F párrafo 3 del Tratado según el cual "La Unión debe dotarse de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y aplicar sus políticas".

Conviene tener presente, no obstante, que el Colegio de Comisarios aceptó el compromiso del Comisario de Agricultura, Sr. Fischler de que, en el supuesto que los estados miembros aceptaran finalmente esta propuesta, se modularan las tasas de cofinanciación para los países de la cohesión, de tal forma que esta propuesta no resulte regresiva (por ejemplo 15% en países cohesión y 25% en el resto). Obviamente, una alternativa de estas características sería menos lesiva desde el punto de vista de sus efectos sobre los países-cohesión, pero no dejaría de ser atentatoria contra los principios de funcionamiento actualmente establecidos y plantearía importantes riesgos cara al futuro.

2. Sistema generalizado de compensaciones.

La Comisión examina la posibilidad de aplicar un mecanismo generalizado de corrección en el que se subsumiría el cheque británico. Consistiría en que los saldos negativos de los Estados-Miembros no podrían superar un determinado porcentaje de su PNB (un 0,3 o un 0,4%). Aquellos que superasen ese umbral serían beneficiarios de una compensación que financiarían los restantes Estados-Miembros. De acuerdo con las estimaciones realizadas por la Comisión, el principal perjudicado en todas las simulaciones realizadas sería el Reino Unido, que vería sustancialmente reducido su cheque y, por tanto, no será partidario de esta opción, salvo que se superponga a su mecanismo corrector.

De las opciones barajadas por la Comisión el efecto negativo sobre España y otros países menos desarrollados sería en este caso más reducido, a pesar de que debería encontrar también su oposición por ser una opción carente de base jurídica en el Tratado, antiohensiva y arbitraria. Por otro lado, debe tenerse presente que en el Informe de la Comisión se baraja que esta opción podría ser complementaria de la cofinanciación nacional de parte de la PAC. De hecho, sería con una combinación de ambas como Alemania conseguiría reducir su saldo en los términos deseados (en torno a los 600.000 millones de pesetas anuales)

Asimismo, de cara al futuro, las consecuencias previsibles de un sistema generalizado de correcciones podrían ser perjudiciales para los países más pobres de la UE. En efecto, la entrada en la Unión de nuevos países que van a ser beneficiarios del presupuesto comunitario, empeorarán la situación presupuestaria de otros Estados Miembros más ricos que podrían sumarse así a los actuales contribuyentes netos con "derecho a reducción". En esa situación, los países menos desarrollados de los actuales QUINCE estarían financiando la supuesta contribución excesiva de un número mayor de Estados Miembros, sin que sea previsible en ningún caso que superasen el umbral del 0,3% a partir del cual se propone que actúe el mecanismo compensador.

Además de estas consideraciones respecto al impacto de una alternativa de este tipo sobre las posiciones de los países menos desarrollados, conviene tener presente, desde una perspectiva general, que un sistema generalizado de compensaciones reduciría la transparencia del presupuesto creando una gran inseguridad financiera a los Estados Miembros al ser prácticamente imposible establecer previsiones mínimamente fiables de las aportaciones a realizar al presupuesto de la Unión.

Además, podría resultar incluso incongruente con el objetivo de lograr una eficaz aplicación de los gastos comunitarios. Así, podría darse el caso de que los Estados-Miembros que presentasen una baja ejecución de inversiones cofinanciadas, por ejemplo, con fondos estructurales y, por lo tanto, presenten mayores saldos negativos por esa razón vieran, sin embargo, aumentadas las compensaciones que reciben.

4. Conclusiones

De las consideraciones expuestas hasta aquí se desprende la enorme complejidad que están revistiendo y van a revestir las negociaciones encaminadas a establecer las nuevas perspectivas financieras para el periodo 2000-2006.

Las propuestas efectuadas por la Comisión en la Agenda 2000 no cabe, en principio, considerarlas totalmente satisfactorias si se parte de la pretensión de que con ellas quede garantizado que las nuevas ampliaciones y el coste de las mismas a largo plazo puedan abordarse sin menoscabo del mantenimiento y profundización de las políticas dirigidas a aumentar el grado de cohesión económica y social en el seno de la Unión. Esa es la razón de que España esté defendiendo un incremento, aunque moderado y gradual a lo largo del tiempo, del tamaño del presupuesto comunitario así como el que se garantice que el coste de la ampliación no repercuta negativamente sobre la política de cohesión que se viene aplicando en la Unión actual.

Con todo, como también hemos indicado, si se considera la propuesta de la Comisión como una alternativa de transición hasta que realmente hayan culminado la mayor parte de los procesos de adhesión, dicha propuesta podría valorarse como de equilibrio entre los diferentes intereses en juego y no tendría por qué repercutir desfavorablemente sobre los intereses españoles y la política de cohesión. Especialmente si las propuestas de la Comisión respecto a las reformas de las principales políticas no se ven alteradas por el Consejo Europeo en un sentido antiohesionista.

Sin embargo, las reivindicaciones de Alemania y los otros tres países ya repetidamente aludidos, introducen una problemática añadida de difícil resolución porque no existen alternativas que resulten neutrales y fácilmente aceptables desde el punto de vista de algunos de los restantes países. Máxime cuando, como hemos visto, no tienen una justificación excesiva.

A pesar de ello, dado el peso e influencia de Alemania y el que muy probablemente la decisión respecto a las nuevas perspectivas financieras se va a tomar el próximo año durante su presidencia, parece inevitable pensar que las alternativas sugeridas por la Comisión en su Informe sobre Recursos Propios van a ser objetivo de unas enconadas discusiones que van a contaminar las propias discusiones sobre las perspectivas financieras 2000-2006. En cualquier caso, en

términos realistas es difícil pensar que el establecimiento de dichas perspectivas que, casi con total seguridad tendrá lugar bajo la presidencia alemana, no venga acompañada de una nueva modificación en el sistema de ingresos y/o en el funcionamiento de alguna de las principales políticas comunitarias que dé algún tipo de satisfacción a las pretensiones alemanas. En esa perspectiva, lo más probable es que, llegado el momento, el debate se plantee sobre todo en el terreno del "cuánto" y el "cómo". Es decir, qué montante van a tener esas compensaciones y en qué proporción van a contribuir a sufragarlo cada uno de los restantes países según la alternativa que se adopte..

Nota:

1 Entre las mismas, no puede hacerse abstracción de las diferentes concepciones que respecto a cual debe ser la naturaleza de la Unión pueden tener los gobiernos de los diferentes estados-miembros. Esas distintas concepciones, de diferente sustento político-ideológico, abarcan un amplio abanico que va desde las que conciben que no se debe ir mucho más allá de una Unión que garantice la libre circulación de mercancías y capitales hasta las que son proclives a una profundización de la Unión en los planos económico y político en la perspectiva de un estado federan supracional; lo que implica una ampliación y reforzamiento progresivo de los instrumentos de política económica de la Unión en cuanto tal. Como es obvio, las posiciones mantenidas por los distintos gobiernos con respecto al tamaño del presupuesto vendrán en parte influidas por las concepciones mantenidas en los aspectos referidos.

Los Fondos Estructurales y de Cohesión en la Unión Europea.

Introducción

La publicación, en julio de 1997, del documento de la Comisión "Agenda 2.000: por una Unión más fuerte y más amplia", así como la presentación en marzo de este año de una serie de proyectos de nuevos Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales mediante cuatro nuevas Comunicaciones de la Comisión, han venido a quitar la razón a aquellos que auguraban un futuro incierto para la Política de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea a partir del año 2.000.

En efecto, si bien es cierto que los montantes definitivos no se conocerán hasta que se cierre la negociación de las futuras perspectivas financieras, y que las reglas de aplicación reformadas todavía están en proceso de discusión en el seno del Consejo, lo cierto es que los documentos de la Comisión más arriba mencionados dejan clara una cuestión: la voluntad de continuar con una Política de Cohesión Económica y Social importante en el seno de la Unión Europea. Tampoco creo que cometamos un error al afirmar en estos momentos que el resultado final de la negociación no diferirá mucho de la propuesta hecha por la Comisión, sobre todo si se contrarrestan las presiones que están ejerciendo una serie de países que son contribuyentes netos con vistas a modificar sus relaciones financieras con la Unión.

Dada la importancia que desde la perspectiva española reviste esta política comunitaria y el hecho de que nuestro país es en la actualidad el principal receptor, en términos absolutos, de recursos procedentes de los Fondos Estructurales y de Cohesión, resulta de interés hacer un balance sintético de las características de la Política de Cohesión a lo largo de los diez últimos años y de la aplicación de dichos fondos, antes de pasar a analizar sus perspectivas de futuro.

1. Convergencia y Cohesión

La cohesión económica y social se inspira en el Artículo 130a del Tratado de la Unión Europea, en el que se expresa desde el punto de vista del "desarrollo armonioso" con una dimensión geográfica específica: "reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas, incluidas las áreas rurales". Este objetivo refleja el reconocimiento explícito de que las grandes disparidades son intolerables en una comunidad que quiera considerarse como tal.

La existencia de desequilibrios no significa solamente que la calidad de vida sea peor en las regiones más desfavorecidas y que sus ciudadanos carezcan de oportunidades vitales, sino que indica que está subutilizándose su potencial humano y no están aprovechándose oportunidades económicas que podrían beneficiar a la Unión en su conjunto.

Por lo que se refiere a la dimensión geográfica, la reducción de las disparidades entre los Estados miembros y entre las regiones significa la convergencia de las rentas básicas por medio de un aumento del crecimiento del PIB, de la competitividad y del empleo.

Por lo que se refiere a la cohesión social, ésta es más difícil de definir en términos prácticos. El fomento de la cohesión social exige la reducción de las disparidades que surgen como consecuencia del desigual acceso a las oportunidades de empleo y a las retribuciones en forma de renta. Esta desigualdad tiende a tener graves consecuencias sociales al marginar a algunos segmentos de la sociedad, como los parados de larga duración, los parados jóvenes y los pobres. La incidencia de la pobreza también es el resultado de políticas que afectan a las transferencias interpersonales de renta. Son todos ellos aspectos mensurables de la cohesión social.

En este contexto resulta interesante examinar la magnitud de las disparidades geográficas y sociales existentes en la Unión Europea, haciendo especial referencia a la renta per capita y al empleo.

Una cuestión clave es saber si las diferencias entre los Estados Miembros, las regiones y los grupos sociales han tendido a aumentar o a disminuir con el paso del tiempo. Según algunos estudios, la convergencia es un proceso lento y las diferencias regionales tienden a disminuir solamente un 2% al año a largo plazo.

Para que se produzca la convergencia, no basta con que mejore en términos absolutos la situación de las zonas más débiles de la Unión o la de los grupos sociales desfavorecidos. Ambas deben mejorar en términos relativos, en relación con otras regiones y con los grupos más privilegiados.

La ampliación de la Comunidad, que ha pasado de seis países y una población de 175 millones a 15 y una población de 370 millones, ha ido acompañada de un aumento de su diversidad, sobre todo desde el punto de vista socioeconómico. Existen grandes diferencias entre los Estados Miembros y entre las regiones, en lo que se refiere a su renta per capita y a su capacidad para generar empleo.

Aunque la entrada de Irlanda en 1973, de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986 provocó en todos los casos un aumento de las diferencias, la cuestión clave es saber cómo han evolucionado estos países con el paso del tiempo en comparación con los demás Estados Miembros.

Las economías de los quince en su conjunto han crecido, en promedio, algo más de un 2% al año en las dos últimas décadas, aunque ha habido considerables variaciones cíclicas. Este crecimiento es algo menor que el que ha experimentado Estados Unidos durante ese mismo periodo, pero significativamente menor que el de Japón.

Ha habido, sin embargo, algunas diferencias entre los Estados Miembros y entre las regiones en lo que se refiere al crecimiento. Desde principios de los años 80, cuatro Estados Miembros -España, Irlanda, Luxemburgo y Portugal- han crecido, en promedio, considerablemente más deprisa que el resto. Por lo que se refiere a España y Portugal, el crecimiento se aceleró en el período posterior a su integración en 1986. Salvo en Grecia, Finlandia y Suecia, el crecimiento ha sido cercano a la media. En el caso de Finlandia y Suecia, sus resultados económicos han experimentado un empeoramiento sin precedentes en la Unión desde la Segunda Guerra Mundial.

El crecimiento relativo de los cuatro Estados Miembros más pobres -Grecia, España, Irlanda y Portugal- es especialmente importante para la cohesión. En 1983, los cuatro tenían una renta media per capita que representaba un 66% de la media de la Unión, nivel en el que se mantuvieron hasta después de 1986 (año en el que se integraron España y Portugal). Desde entonces, el crecimiento anual de los cuatro ha sido, en promedio, algo más de un punto porcentual supe-

rior a la media, lo que ha permitido que se produjera un lento, pero continuo, proceso de convergencia con el resto de la Unión. En 1993, el PIB per capita de los cuatro alcanzó el 74% de la media de la UE, lo que representa un aumento de 8 puntos porcentuales en un período de 10 años.

En general, el fuerte crecimiento de la economía europea ha tendido a facilitar la convergencia, sobre todo en la segunda mitad de la década de los 80.

Aunque la tasa de crecimiento de los Estados Miembros más débiles ha tendido a ser superior a la media, la convergencia ha sido lenta y la diferencia de renta per capita entre ellos y la media de la UE sólo ha disminuido alrededor de un cuarto en los 10 años comprendidos entre 1983 y 1993. (Gráfico 1)

Irlanda es el Estado Miembro en el que se ha registrado el crecimiento más rápido en los últimos años, manteniendo una elevada tasa incluso durante la recesión de principios de los años 90. El PIB per cápita, que representaba un 64% de la media europea en 1983, alcanzó el 80% en 1993, aumentando aún más hasta llegar al 90% en 1995.

Las tasas de crecimiento económico también fueron relativamente altas en España y Portugal, cuyo PIB per capita aumentó 7 y 13 puntos porcentuales, respectivamente, en relación con la media de la UE entre 1983 y 1993. Sin embargo, ambos países fueron especialmente sacudidos por la recesión, por lo que su PIB per capita apenas varió en relación con la media entre 1993 y 1995.

En Grecia, el PIB per capita aumentó algo en relación con el resto de la Unión entre 1983 y 1993, pasando de un 62% de la media a un 65%, si bien el crecimiento tendió a variar mucho de unos años a otros. Llamamos especialmente la atención los débiles resultados de 1987 y 1990, ya que se registraron en un momento de fuerte crecimiento en el resto de Europa.

A pesar de que hay considerables diferencias entre los Estados Miembros, las disparidades económicas existentes en la Unión son más visibles a escala regional y, en particular, entre el centro y la periferia. La renta per capita es inferior o muy inferior a la media en todas las regiones mediterráneas periféricas meridionales, incluido el sur de Italia, así como en las de la periferia oriental y septentrional -

en el este de Alemania y en el norte y este de Finlandia- y en la periferia noroccidental formada por Irlanda y algunas zonas del Reino Unido.

Las disparidades pueden mostrarse de varias maneras. Por ejemplo, la mera comparación de las regiones que tienen los niveles de renta per capita más altos y más bajos (medidos de nuevo por el PIB per capita expresado en unidades de poder adquisitivo) revela que en 1993 el nivel medio de Hamburgo (D), que es la región más próspera de la Unión, era 4 veces mayor que en Azores o Alentejo (P) y en Guadalupe (F).

Si se toman grupos más representativos, la comparación de las 10 regiones más ricas con las 10 más pobres indica que en 1993 el PIB medio per capita de las primeras era alrededor de 3,3 veces superior al de las segundas, aunque esta cifra era algo inferior a la de diez años antes, en que era de 3,5.

Durante los diez años comprendidos entre 1983 y 1993, el crecimiento del PIB ha variado mucho de unas regiones a otras. La diferencia entre las 10 regiones más ricas y la media de la UE en lo que se refiere al PIB per cápita ha aumentado, mientras que la diferencia entre las 10 más pobres y la media se ha reducido a un ritmo algo más rápido. Si se excluyen los nuevos Länder alemanes, las regiones que constituyen los dos grupos han seguido siendo considerablemente similares durante ese periodo de 10 años. Las 10 regiones más ricas eran exactamente las mismas en 1993 que en 1983, aunque la ordenación ha variado dentro de este grupo. La mitad son regiones de Alemania (Occidental), mientras que el resto está integrado por cinco regiones del norte en las que se encuentran las capitales de algunos Estados: Bruselas, île de Francia, Wien, Luxemburgo y el gran Londres. El grupo más pobre estaba formado por el mismo grupo de regiones griegas y portuguesas en 1993 que en 1983, junto con los Departamentos de Ultramar (F). Sin embargo, tras la unificación alemana uno de los nuevos Länder, Mecklenburg - Vorpommern, pasó a formar parte de este grupo en 1993; otros tres se encontraban inmediatamente por encima.

La disparidad media de la renta per capita existente en la UE es el doble de la que existe en las regiones comparables de Estados Unidos.

Como primera conclusión de esta reflexión previa sobre la conver-

gencia y la cohesión, podríamos decir que las políticas estructurales de la Unión abordan directamente la cohesión, entendida como desarrollo armonioso de la Unión su conjunto, pero que éste no es un objetivo a alcanzar en el corto o medio plazo y no puede conseguirse si al mismo tiempo otras políticas no estructurales no hacen también una importante aportación en el mismo sentido.

2. Valoración de la Política estructural de la UE

Los Fondos Estructurales Europeos son parte de los llamados Fondos para la Cohesión, representando la parte sustancial de éstos (durante el periodo 1994-1999 los Fondos Estructurales a aplicar ascienden a 152.219 Millones de ecus frente a los 14.454 que corresponden al denominado Fondo de Cohesión). Los Fondos Estructurales Europeos creados antes del ingreso de España en la UE (en 1993 se creó además el Instrumento Financiero de Ordenación Pesquera) son los siguientes:

-El Fondo Social Europeo (FSE), creado en 1957 por el Tratado de Roma para mejorar las posibilidades de empleo en la Comunidad apoyando las políticas de formación profesional y el fomento del empleo.

-El Fondo de Orientación y Garantía agrícola sección Orientación (FEOGA-O) creado en 1964 para participar en la cofinanciación de los regímenes nacionales de ayuda a la agricultura y en el desarrollo y la diversificación de las zonas rurales de la Comunidad.

-El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) creado en 1975 con la finalidad de contribuir a la reducción de los desequilibrios regionales existentes a través del apoyo a las actividades productivas y de la mejora de infraestructuras.

De la relativamente temprana creación de estos fondos estructurales no debe extraerse la impresión de que la acción comunitaria dirigida a mejorar la cohesión económica y social revistiera, desde la creación de la Comunidad, una importancia similar a la actual. Baste considerar, simplemente, que en el año 1975 los fondos estructurales europeos no representaban en conjunto sino el 9,2% del presupuesto de gastos comunitarios. Todavía en 1986, antes de la firma del Acta única, los fondos estructurales representaban el 17,1% del presupuesto de la UE (actualmente representan el 34% del presupuesto).

Ello se debió a que no existió, al menos hasta 1975, una voluntad política comunitaria de poner en marcha políticas concretas acordes con dicho objetivo y, tampoco, la de asignar a las mismas recursos suficientes. Las razones se pueden sintetizar en dos. Por una parte, unas creencias económicas dominantes según las cuales se confiaba en la capacidad económica de los mercados para corregir los desequilibrios económicos y, entre ellos, los espaciales. Por otro, el propio hecho de que las disparidades espaciales existentes en el seno de los seis países fundadores de la Comunidad no eran, excepción hecha del fenómeno Mezzo-Giorno italiano, excesivamente significativas.

Sin embargo, la agudización posterior de los desequilibrios, tanto entre países como, sobre todo, a escala regional, en los antiguos Estados Miembros así como las sucesivas incorporaciones a la Comunidad de países menos desarrollados (Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986) contribuyeron a hacer que la problemática de la cohesión cobrara más cuerpo en la percepción comunitaria. Máxime, cuando tanto la plena realización del Mercado Único que iba a contemplar el Acta Única como las propias medidas dirigidas a progresar hacia la Unión Económica y Monetaria podrían representar el riesgo de una agudización de los desequilibrios existentes y esto último podía, a su vez, tener una incidencia negativa en las perspectivas de profundizar en la Unión Política y Económica.

A partir del Acta Única de 1987 existen las bases jurídicas, reforzadas posteriormente por el Tratado de Maastricht, para que la acción comunitaria tenga presente el objetivo de la cohesión y contribuya a su reforzamiento. Así, el objetivo de la cohesión queda establecido como una de las principales prioridades de la Comunidad (artículo 130A) y según el artículo 130B del Tratado (artículo 23 del Acta única), a tal objetivo deben contribuir no sólo las políticas más específicas establecidas para tal propósito (las financiadas por los Fondos Estructurales Europeos y, también, a partir de 1993 por el Fondo de Cohesión), sino también el resto de las políticas comunes.

El gráfico 2 recoge la evolución, en términos porcentuales, de las principales partidas del presupuesto comunitario. Como se aprecia, los fondos para la cohesión pasaron de representar el 17,1% del presupuesto comunitario en 1986 a absorber el 30,8% en 1993 (último año del periodo 1989-1993). Con ello, las acciones financiadas con los fondos estructurales pasaban a ser la segunda política comunitaria en términos de importancia financiera después de la PAC.

En el período 1994-1999, como consecuencia de lo establecido en las perspectivas financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992, los fondos asignados a la cohesión experimentaron de nuevo un crecimiento muy significativo. Su participación porcentual en el total del presupuesto comunitario se seguirá incrementando hasta que alcance, en 1999, el 35,7% del presupuesto comunitario que, a su vez, también se ha visto sensiblemente incrementado. Con ello, el total de fondos de cohesión que se aplican en la actual fase 94-99, ascienden a 166.676 mecus (de 1994). Es decir unos 27,5 billones de pesetas de 1994. De ellos aproximadamente 25,1 billones de pesetas en concepto de Fondos Estructurales y 2,4 en concepto de Fondo de Cohesión.

El crecimiento de los fondos estructurales ha sido espectacular en términos absolutos y han visto muy significativamente incrementado su peso en el presupuesto comunitario. Otra cuestión es si, a pesar de ello, son suficientes como para alterar por su exclusiva acción el estado de los desequilibrios espaciales existentes y facilitar un proceso muy rápido de convergencia real.

2.1 El funcionamiento de los fondos: los principios que orientan su aplicación

Los principios básicos que orientan la intervención de los Fondos estructurales, son, fundamentalmente, los siguientes:

-Principio de concertación.

Según el cual las decisiones básicas respecto a la aplicación de los fondos se adoptarán a partir de acuerdos entre la Administración comunitaria (la Comisión) y las autoridades nacionales interesadas (entre las cuales estarán las administraciones regionales, en tanto que se las considera parte directa y especialmente interesada en la aplicación de unos recursos dirigidos básicamente a hacer frente a problemáticas de tipo regional). Con ello, la administración comunitaria a través de la Comisión va a ser protagonista activa en la fijación de prioridades para la aplicación de los fondos y, en virtud de las prerrogativas que los Reglamentos le conceden, es la instancia en la que reside la capacidad última de decisión.

-Principio de Concentración.

En aras de la mayor eficacia posible de los fondos, su aplicación va a

responder a dicho principio en una doble dimensión: concentración funcional y concentración geográfica.

Así, se definen unos objetivos funcionales a los fondos y los ámbitos de intervención en que dentro de cada objetivo podrán aplicarse los recursos. Dichos objetivos son seis (tres de carácter territorial y tres horizontales). Son los siguientes:

El desarrollo de las regiones más retrasadas en términos de renta por habitante (denominado objetivo nº 1), en el cual pueden intervenir los tres fondos estructurales tradicionales y, también a partir de 1994, el Instrumento Financiero de Ordenación Pesquera. Este objetivo es el más importante y absorbe la "parte del león" de los fondos estructurales (aproximadamente el 65% del total).

- Objetivo nº 2 (la reconversión de las regiones o zonas con graves problemas de declive industrial y altas tasas de desempleo). En este objetivo intervienen únicamente el FEDER y el Fondo Social Europeo. Absorbe actualmente alrededor de un 11% del total de los fondos estructurales.
- El objetivo nº 5b (el desarrollo de zonas rurales especialmente retrasadas) que actualmente absorbe en torno al 10% del total de los fondos y en el cual intervienen tanto el FEDER como el FSE y el FEOGA-O.
- A estos Objetivos (vinculados a problemáticas territoriales y, por tanto, los más específicos de la política regional comunitaria), se les añaden otros de carácter horizontal. Son los Objetivos nº 3 y nº 4 en los que interviene únicamente el F.S. E. Los Objetivos núms 3 y 4 tienen como finalidad atender, en los territorios no incluidos en Objetivo nº 1, las problemáticas relacionadas con la formación profesional y ocupacional, el fomento del empleo, y la atención a la problemática de colectivos especialmente desfavorecidos. Por su parte, el Objetivo 5a está dirigido al apoyo a la agricultura a través de subvenciones directas a los agricultores y en él interviene únicamente el FEOGA-O
- Finalmente, a partir de 1995 (después de la última ampliación a Austria, Suecia y Finlandia) se creó otro

objetivo adicional (el llamado objetivo n° 6) dirigido a atender la problemática de zonas específicas de muy baja densidad de población, como son algunas de los dos últimos países citados.

En lo que respecta al Fondo de Cohesión, creado en 1993, su finalidad es favorecer la convergencia real de los Estados Miembros menos desarrollados con los niveles de renta medios de la Unión y facilitarles, al mismo tiempo, el cumplimiento de las condiciones de convergencia nominal establecidas para la incorporación a la Unión Monetaria. Sus recursos financieros deben destinarse a la realización (con tasas de cofinanciación de hasta el 85%) de grandes proyectos de infraestructuras de transporte y medioambientales.

A la concentración funcional o temática de los fondos viene a añadirse la concentración geográfica que responde a la idea de que, para ser eficaces, su acción debe responder a criterios de selectividad territorial o, dicho de otra forma, concentrarse en los territorios de mayor problemática. Por ello, los Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales establecen los criterios que deben cumplir los territorios susceptibles de incluirse en algunos de los objetivos definidos (un PIB por habitante inferior en paridad de poder de compra al 75% de la media comunitaria como criterio de selección para el objetivo n° 1; peso del sector industrial, pérdida de empleo industrial y tasa de paro como criterios básicos de elegibilidad para zonas o regiones en caso del Objetivo n° 2 y otros criterios específicos para el resto de objetivos territoriales). En lo que respecta al Fondo de Cohesión, se benefician del mismo únicamente aquellos Estados Miembros cuyo PIB per cápita es inferior al 90% de la media comunitaria (actualmente son Grecia, Portugal, Irlanda y España).

-Principio de Programación.

La aplicación de los Fondos Estructurales y su percepción por los Estados Miembros está estrictamente condicionada a la elaboración de una serie de documentos de programación. En dichos documentos, la utilización de los recursos precedentes del presupuesto europeo debe venir enmarcada en un análisis de la problemática de las regiones o zonas de intervención a partir del cual se definen las principales estrategias y prioridades de actuación a seguir. Las intervenciones para las que solicita la cofinanciación de los fondos deben inscribirse y resultar coherentes con dichas estrategias. Dichos

documentos de programación (tres en el caso del objetivo nº 1, denominados respectivamente Planes de Desarrollo Regional, Marcos de Apoyo Comunitario y Programas Operativos y uno en el caso de los objetivos 2 y 5b denominados Documentos Únicos de Programación) son elaborados inicialmente por los estados miembros, presentados a la Comisión y después discutidos con ésta. La aprobación formal por la Comisión de dichos documentos es requisito imprescindible para que los recursos puedan empezar a aplicarse. En el caso del Fondo de Cohesión, la programación se plasma en la elaboración, presentación y aprobación final por la Comisión de proyectos y grupos de proyectos.

-Principio de Adicionalidad.

Los fondos estructurales deben ser adicionales al propio esfuerzo de los Estados Miembros. Ello significa que dichos recursos no deben ser sustitutivos de los que los Estados deben movilizar para cumplir los objetivos de sus políticas. El cumplimiento de este principio está sometido a controles periódicos en los cuales los Estados Miembros deben demostrar que su propio esfuerzo inversor no se ha visto reducido por el hecho de recibir ayuda comunitaria.

2.2. La distribución de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el período actual 1994-1999. Referencia especial a la posición española

Como ya se ha indicado, la aplicación de los Fondos de Cohesión responde, entre otros aspectos, a un principio de concentración geográfica y funcional (en virtud de los distintos objetivos o problemáticas que se pretende atender con los mismos). El cuadro núm. 6 permite apreciar los resultados de la aplicación de esos principios en el período actualmente vigente de programación

Las consideraciones más relevantes a la luz de las distribuciones indicativas establecidas para la actual fase en términos de conjunto son las siguientes:

a) El Objetivo nº 1 es el de mayor importancia en términos de recursos asignados, absorbiendo el 56% del total (incluyendo el propio Fondo de Cohesión). Por ello, la participación de cada país en el total de los Fondos viene muy influida por su participación en dicho Objetivo.

b) El primer y más destacado receptor de recursos entre 1994 y 1999 es España con 42.339 Millones de ecus (lo que representa el

25,4% del total de los recursos totales). La siguen, aunque a cierta distancia, otros dos países que son también importantes perceptores de recursos en virtud del Objetivo n° 1: Alemania e Italia que perciben, respectivamente, 21.649 y 21.730 Mecus (es decir, un 13% del total en ambos casos). Los países siguientes son Grecia y Portugal, ambos importantes perceptores de recursos en el Objetivo n° 1, y también del Fondo de Cohesión (con el 10,6% cada uno de ellos del total de recursos). Es de destacar, asimismo, la importancia que como receptor tiene Francia (14.939 Mecus) al absorber el 9% del total, si bien en este caso se debe a ser muy destacada su participación en todos y cada uno de los Objetivos, excepción hecha del Objetivo n° 1.

c) En otros Objetivos territoriales tradicionales (n° 2 y 5b) los principales perceptores son, en el caso del Objetivo n° 2 Reino Unido (29,8% del total), Francia (24,5%), España (15,7%), Alemania (10,2%) e Italia (9,5%). Por su parte, en el Objetivo n° 5b (desarrollo de zonas rurales), el principal y destacadísimo receptor es Francia con el 32,6% del total, seguido de Alemania (17,9%), Reino Unido (11,9%), Italia (13,1%) y España (9,7%).

d) En el nuevo Objetivo territorial (Objetivo n° 6) establecido después de la última ampliación, los únicos perceptores son Suecia y Finlandia.

e) En el Fondo de Cohesión sólo participan España, Portugal, Grecia e Irlanda. Dado que el criterio de reparto de recursos es directamente proporcional a la población y superficie de cada país, aunque con una posterior corrección por renta per cápita, España será el mayor receptor en el periodo al absorber 7.950 Mecus de un total de 14.454. Es decir, un 55% del total. Portugal y Grecia absorben un volumen de recursos prácticamente igual (2.602 y 2.601), mientras que Irlanda, dada su muy inferior población y superficie, percibirá únicamente 1301 Millones de ecus (un 9% del total del Fondo).

De lo anterior se desprende que, en términos absolutos, España es en la actual fase 1994-1999 el primer y destacado receptor tanto de Fondos Estructurales como del Fondo de Cohesión. La razón básica de ello es que el criterio "población" es muy influyente en los repartos y España tiene el 84% de su población incluida en los diversos Objetivos de los Fondos Estructurales (el 59,5% en Objetivo n° 1, el

13,1% en Objetivo nº 2 y el 5,3% en Objetivo 5b). Además, es uno de los únicos cuatro beneficiarios del Fondo de Cohesión. (Cuadro 7)

No obstante, esta visión sobre la posición española debe ser matizada. Si atendemos a la relación recursos percibidos por habitante, la situación de España deja de ser la más favorable. Si observamos esta relación respecto a los Objetivos de carácter territorial 1, 2, 5b y 6) observamos (ver cuadro 6) que España percibirá en el período 1994-1999 la cantidad de 893 ecus por habitante mientras que Irlanda, Portugal y Grecia percibirán respectivamente 1.604, 1.417 y 1.369 ecus por habitante. Diferencias que, sobre todo en lo que se refiere a Irlanda, no parecen estar justificadas dados los respectivos niveles de renta.

Por otra parte, observamos, además, que las diferencias con otros importantes perceptores de fondos cuya renta per cápita supera la media comunitaria como son Italia y Alemania no son espectaculares (Alemania e Italia reciben 534 ecus por habitante).

En consecuencia, puede concluirse que si consideramos la cuestión desde la perspectiva del impacto que los Fondos pueden tener sobre las respectivas economías, España, aún siendo el principal perceptor de recursos en términos absolutos, no ocupa el lugar de primer y privilegiado beneficiario.

3. Perspectivas de futuro y líneas de reforma de los Fondos Estructurales

Al igual que las perspectivas financieras 2000-2006 contenidas en la Agenda 2000, los proyectos de nuevos Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales y de Cohesión no son sino propuestas de la Comisión. El resultado final de unas y otras es una competencia del Consejo Europeo que deberá contar además con el dictamen conforme del Parlamento Europeo. La discusión de ambas cuestiones a nivel de Grupos de Trabajo del Consejo y del propio Parlamento Europeo se ha iniciado a finales de marzo de 1998. El proceso de discusión intenta armonizar los intereses no siempre coincidentes de los diferentes Estados Miembros.

Por el momento, podemos adelantar los aspectos más relevantes contenidos en la propuesta de nuevo Reglamento General de los Fondos

Estructurales presentada por la Comisión europea.

A) Refuerzo general de la concentración

a) Reducción del número de objetivos prioritarios.

Con objeto de que la acción de los Fondos Estructurales pueda hacerse más patente y gane eficacia, se propone que los siete objetivos actuales se reduzcan a tres, dos de ellos regionales y el tercero, horizontal, consagrado a los recursos humanos y el empleo.

Objetivo nº 1- Regiones menos desarrolladas.

El primer objetivo y principal sigue orientado al progreso de las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB por habitante (medido en paridad de poder de compra dentro del nivel NUTSII) es inferior al 75% de la media comunitaria.

Enfrentadas a gravísimos problemas de potencial económico, renta, empleo, infraestructuras y nivel de formación de la mano de obra, estas regiones deberán gozar del mismo nivel de prioridad que actualmente. El primer Informe sobre la Cohesión ha confirmado que siguen existiendo diferencias substanciales en materia de infraestructuras y de recursos humanos. Y, si bien es cierto que estas diferencias se han reducido en algunos campos, como el de las telecomunicaciones, su eliminación total exigirá un proceso de larga duración debido al gran volumen de inversiones que es necesario.

Las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias) acumulan un gran número de problemas estructurales y se encuentran así en una situación particular (reconocida en un nuevo artículo y un protocolo del Tratado) que justifica su facultad de acogerse al objetivo nº 1. Asimismo, las zonas que subvenciona hoy el objetivo nº 6 se integrarán en el objetivo nº 1, beneficiándose de un tratamiento financiero equitativo.

Los cuatro Fondos estructurales (FEDER, FSE, Sección de Orientación del FEOGA e IFOP) prestarán su apoyo al desarrollo de las regiones encuadradas en el objetivo nº 1.

Para el caso de las regiones que están incluidas actualmente en este objetivo pero que dejen de estarlo, se concederá una ayuda decreciente que quedará suprimida al 31 de diciembre del año 2005 en el caso del FEDER, prolongándose hasta el 31 de diciembre del año

siguiente para las zonas que cumplan los criterios de subvencionalidad del objetivo nº 2. Este mismo año, las otras zonas a las que se haya aplicado esta eliminación progresiva de la ayuda se beneficiarán del apoyo del FSE, la Sección de Orientación del FEOGA y el IFOP en el marco del programa inicialmente decidido.

Nuevo Objetivo nº 2 Regiones en proceso de reconversión económica y social.

La Unión debe seguir apoyando la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales, incluidas las de los Estados Miembros más prósperos. Esta necesidad de reconversión, que tiene su origen en la falta de diversidad del tejido económico, afecta a tipos muy distintos de zonas de la Unión: zonas industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca que se enfrentan a problemas estructurales de reconversión socioeconómica y de los servicios.

La delimitación de las zonas debe basarse fundamentalmente en criterios de subvencionabilidad comunitarios que sean simples, transparentes y específicos de los diversos tipos de zonas del objetivo nº 2.

Tan pronto como el Consejo adopte los nuevos Reglamentos, los Estados Miembros propondrán a la Comisión las zonas que consideren más gravemente afectadas por la reconversión económica y social.

La Comisión propone que la población cubierta por el objetivo nº 2 durante todo el período de 2000-2006 no sobrepase el 18% de la población total de la Unión. Basándose en criterios objetivos, la Comisión fijará para cada uno de los Estados miembros un límite máximo de población subvencionable; y, a fin de garantizar que cada Estado contribuya al esfuerzo general de concentración, se limitará a un tercio en términos de población la disminución máxima posible que pueda sufrir la cobertura del nuevo objetivo nº 2, en el año 2006, con relación a la de los objetivos nº 2 y 5b actuales.

La lista de las zonas se elaborará en un marco de cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales. Con objeto de conservar el carácter comunitario del objetivo nº 2, se concederá una importancia particular a las regiones industriales y rurales que se seleccionen, dentro del nivel NUTS III, como prioridades comunitarias sobre la base de los últimos datos estadísticos armonizados de los que dispon-

ga la Comisión. La población de esas zonas industriales y rurales deberá representar como mínimo la mitad de la población total que pueda acogerse a la ayuda del objetivo n° 2 en cada uno de los Estados Miembros en los que se aplique este objetivo.

Además, dentro de los límites máximos de población que le correspondan, cada Estado Miembro podrá hacer otras propuestas relativas a las zonas urbanas y a las dependientes de la pesca.

Por otra parte, la Comisión propone que se garantice un reparto equitativo entre los distintos tipos de zonas. En términos de población total de la Unión y con carácter indicativo, las zonas industriales y de sector servicios deberían representar un 10%, las zonas rurales un 5%, las urbanas un 2% y las dependientes de la pesca un 1%.

En la propuesta de la Comisión, son tres Fondos Estructurales (FEDER, FSE e IFOP), además de la Sección de Garantía del FEOGA, los que apoyan la reconversión de estas zonas, y ello dentro de un solo programa por región de nivel NUTS II.

Por último, con objetivo de no perturbar gravemente el proceso de reconversión realizado hasta hoy con el apoyo de los Fondos Estructurales, las zonas actualmente acogidas a los objetivos n° 2 y 5b que no cumplan los criterios del nuevo objetivo n° 2 se beneficiarán de una ayuda decreciente del FEDER, limitada hasta el 31 de diciembre del año 2003. Además, a partir del año 2000, estas zonas recibirán el apoyo del FSE en el marco del objetivo n° 3 y de la Sección de Garantía del FEOGA en el marco de sus intervenciones en el conjunto de la Comunidad, incluidas las estructurales en favor de la pesca.

Nuevo Objetivo n° 3 Desarrollo de los recursos humanos.

El nuevo objetivo n° 3 (cofinanciado por el FSE), que tiene por objeto apoyar la adaptación y la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, intervendrá financieramente fuera de las regiones y zonas de los objetivos n° 1 y 2 y garantizará un marco de referencia político para el conjunto de las medidas en favor de los recursos humanos en un territorio nacional, sin perjuicio de las especificidades regionales.

El desarrollo de los recursos humanos desempeñará un papel central en las estrategias europea y nacionales, basándose, en particular, en los marcos de referencia establecidos mediante cooperación para el

objetivo nº 3 y aplicándose en consecuencia a las intervenciones de los objetivos nº 1 y 2. El punto de partida de este nuevo objetivo será la estrategia europea del empleo que se ha venido siguiendo desde el Consejo Europeo de Essen y el nuevo proceso para establecer planes nacionales de actuación por el empleo.

b) Reducción del número de iniciativas comunitarias

El número actual de iniciativas comunitarias -13 iniciativas que han generado más de 400 programas, es decir, tantos como todas las demás medidas estructurales juntas- es claramente excesivo. La Comisión propone tres iniciativas comunitarias: cooperación (transfronteriza, transnacional e interregional); desarrollo rural, y cooperación transnacional en pro de nuevas prácticas de lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo en el acceso al mercado del trabajo.

La Comisión desea asignarles un fin específico: la realización de actividades de interés común en ámbitos prioritarios para la Unión gracias a la cooperación entre las regiones, los Estados Miembros y los agentes económicos y sociales. Para simplificar, se propone que cada iniciativa sea financiada por un único fondo estructural.

Una asignación del 5% de los recursos de los Fondos Estructurales a estas tres iniciativas comunitarias permitirán emprender actividades de interés comunitario importantes, incluso fuera de las zonas que pueden acogerse a los objetivos nº 1 y 2 en el caso de las dos primeras iniciativas.

Por otra parte, con el fin de proseguir la mejora de la calidad de las intervenciones de los objetivos nº 1 a 3, las medidas innovadoras se aplicarán por iniciativa de la Comisión. Su aplicación, en forma de estudios, proyectos piloto o intercambio de experiencias, deberá tener más en cuenta la necesidad de sencillez, transparencia y conformidad con la buena gestión financiera. En total, el 1% de los recursos se dedicará en conjunto a las medidas innovadoras (0,7%) y a la asistencia técnica (0,3%).

c) Concentración temática

La Comisión se propone fijar orientaciones que presenten las prioridades comunitarias para cada uno de los objetivos, antes del comienzo del ejercicio de programación a nivel local, regional o nacional. Estas orientaciones tendrán según la Comisión una doble ventaja:

por una parte, pedir a los futuros beneficiarios que concentren sus actuaciones en los temas que son prioritarios para la Comunidad en su conjunto; por otra, facilitar la cooperación entre los Estados Miembros y la Comisión en el momento de fijar las prioridades conjuntas de la programación definitiva de los Fondos.

d) Reducción del porcentaje de población asistida

El porcentaje de la población de los 15 Estados Miembros que puede acogerse a los objetivos nº 1 y 2 deberá reducirse del 51% a una cifra situada entre el 35% y el 40%.

Sin embargo, la creación de una ayuda transitoria de duración amplia (6 años para el objetivo nº 1 y 4 años para el objetivo nº 2) evitará los efectos negativos que esta reducción puede tener en las regiones cuyo desarrollo o reconversión que se inició en 1988, justifica que dejen de poder acogerse a dichos objetivos en el 2000.

La concentración geográfica debería según la Comisión afectar de manera equivalente a los objetivos nº 1 y 2. Las regiones del objetivo nº 1 deberían abarcar una población no superior al 20% de la de la Unión, frente al 25% actualmente. Lo mismo cabe decir de las del objetivo nº 2 cuya población admisible en 1999 no debería sobrepasar el 20% incluidas las zonas (en torno al 2%) que disfrutarán del apoyo transitorio del objetivo nº 1 entre el 2000 y el 2005 y que cumplen los criterios para poder acogerse al objetivo nº 2.

e) Concentración financiera

El Consejo Europeo de Edimburgo decidió asignar unos dos tercios de los recursos de los Fondos Estructurales a las regiones con un desarrollo insuficiente.

Aunque se han conseguido avances tangibles en este ámbito gracias al apoyo de los Fondos Estructurales, hay que realizar aún esfuerzos importantes, principalmente en equipamiento en infraestructuras y reducción del desempleo, que sigue superando a la medida comunitaria en un 60%. Por eso, dos tercios de los recursos financieros de los Fondos Estructurales deberían seguir concentrados en estas regiones, incluidas las que disfrutaban de la ayuda transitoria, lo que supone un porcentaje comparable a la media del periodo de programación actual.

Dentro de la dotación financiera que la Comisión decidirá para cada

uno de los objetivos n° 1, 2 y 3, una distribución indicativa por Estado Miembro permitirá concentrar los medios financieros en las regiones con mayores dificultades, incluidas las regiones ultraperiféricas. Estos criterios objetivos serán similares a los utilizados en el periodo actual, a saber: la población admisible, la prosperidad nacional, la prosperidad regional y la gravedad relativa de los problemas estructurales, en particular, el nivel de desempleo.

B) Implementación simplificada y descentralizada.

a) División clara de las responsabilidades.

El funcionamiento actual de los Fondos prevé un número demasiado grande de disposiciones que deben aplicarse en el marco de la cooperación, sin designar claramente la instancia -Comisión, Estado Miembro, etc.- encargada de tal o cual parte de la elaboración o de la aplicación de los Fondos, lo que difumina considerablemente el procedimiento. Por eso, la Comisión desea que se precisen las responsabilidades de los distintos interlocutores en todas las etapas de funcionamiento de los Fondos.

De manera resumida, la Comisión publicará orientaciones que se utilizarán para la preparación de los planes. Las autoridades competentes de los Estados Miembros establecerán los planes una vez que la cooperación se haya consolidado efectivamente en el Estado Miembro de que se trate. El contenido de las intervenciones adoptadas por la Comisión será más estratégico y se centrará en los objetivos y las prioridades de cada documento de programación. Como contrapartida, los Estados Miembros darán garantías en materia de seguimiento, gestión, evaluación y control. La Comisión aprobará las disposiciones de aplicación. En cambio, el contenido detallado de la programación y la gestión de las intervenciones incumbirán plenamente a los Estados Miembros.

b) Programación estratégica integrada y descentralizada.

La aplicación, por regla general, de un único programa integrado de Fondos Estructurales por región es otra de las propuestas de la Comisión en aras de una simplificación importante del método operativo de los Fondos.

Según la Comisión, esta racionalización tiene varias ventajas: la efi-

cacia y la sinergia que se consiguen gracias a la integración de los Fondos, la reducción del número de decisiones iniciales y modificativas, la flexibilidad que se aporta en beneficio de los gestores que actúen sobre el terreno y, finalmente, la armonización de hecho de las prácticas de los Fondos.

De manera más precisa, la Comisión propone que los objetivos n° 2 y 3 se apliquen siempre en forma de documentos únicos de programación que integren todos los Fondos, incluidos el FEOGA y el IFOP en el caso del objetivo n° 2, mientras que el recurso a los marcos comunitarios de apoyo sigue siendo la norma general en el caso del objetivo n° 1 debido a la importancia de los créditos en cuestión y a la posibilidad que ofrecen para aplicar programas multiregionales relativos a tal o cual tema o sector particular, incluido el desarrollo de los recursos humanos.

Obviamente, esta propuesta de la Comisión sólo podrá tener los efectos esperados, si ella acomete, por su parte, el necesario proceso de armonización de los procedimientos de gestión de los distintos Fondos, hoy bastante diferenciados.

Las decisiones de programación que deben adoptarse a escala comunitaria se centrarán en los objetivos estratégicos cuantificados, los ejes prioritarios y su dotación financiera, la descripción de las medidas y las necesarias garantías relativas a la disposiciones de aplicación en el caso de una mayor cooperación. Estas decisiones estratégicas pueden ser modificadas por la Comisión.

Por su parte la programación detallada incumbirá completamente a los Estados Miembros. Éstos desglosarán los créditos a escala de las medidas operativas, cuantificarán los objetivos específicos y determinarán los beneficiarios finales y los criterios de selección.

Cada Estado Miembro designará a tal efecto un organismo de gestión que asumirá esta responsabilidad y la regularidad de la aplicación. Este organismo gozará de gran autonomía y se encargará de elaborar, aprobar y modificar esta parte de la programación, que transmitirá a la Comisión. Asimismo, se ocupará de toda la aplicación de los Fondos, inclusive garantizar el cumplimiento de las políticas comunitarias y la calidad de la aplicación. A tal efecto, administrará los planes de financiación a escala de las medidas y creará sistemas de gestión, seguimiento y evaluación bajo su autoridad.

c) Seguimiento responsable y participativo

El seguimiento de la programación estará garantizado como ahora por un Comité de Seguimiento. La autoridad de gestión presidirá este Comité. Además, con el fin de poder garantizar una cooperación lo más amplia posible, distintos tipos de interlocutores deben estar representados en este comité, con diferencia entre los socios que participan directamente en la financiación de las intervenciones y los que están representados con derecho a voz.

El papel del representante de los servicios de la Comisión en el Comité de Seguimiento será nuevo. Con el fin de no contravenir la descentralización en materia de gestión, se propone que este miembro participe en los comités únicamente con derecho a voz. La Comisión se cerciorará, sin embargo, del cumplimiento de la programación estratégica y velará por la buena utilización de las contribuciones comunitarias.

Se propone que el Comité de Seguimiento contribuya aún más a la calidad de la aplicación de la intervención. A tal efecto, examinará las evaluaciones del programa para poder proponer, con pleno conocimiento de causa, las adaptaciones que la cambiante situación del terreno haga necesarias y aprobará el informe anual de ejecución elaborado por la autoridad de gestión antes de su transmisión a la Comisión.

d) Aplicación transparente

La descentralización de las financiaciones no puede ir en contra del principio del Tratado que hace a la Comisión responsable de la ejecución del presupuesto. La Comisión debe garantizar la transparencia de las financiaciones concedidas y dar cuenta a la autoridad presupuestaria y a los ciudadanos europeos. A tal efecto, debe ser informada de la utilización de los créditos presupuestarios por los responsables de su gestión. Con este fin, la Comisión propone:

-el informe anual de ejecución, que deberá contener datos suficientes sobre el estado de las intervenciones y sobre los resultados y los efectos obtenidos en los Estados Miembros;

-La recogida de datos y de indicadores desempeñará una función crucial para garantizar un seguimiento eficaz.

-una reunión anual entre la Comisión y los responsables de los con-

troles de los Estados Miembros, en la que se procurará evaluar los resultados de los controles efectuados, las observaciones de los otros organismos de control y las medidas adoptadas o que se vayan a tomar para solucionar los efectos observados;

-un examen intermedio profundo del conjunto de las intervenciones de los Fondos, necesario debido a la duración del próximo periodo de programación (7 años) y la asignación de la reserva de eficacia;

-un esfuerzo especial en materia de información y de publicidad respecto de los beneficiarios potenciales y de la opinión pública en general, para informarles de las posibilidades ofrecidas y del papel desempeñado por la Comunidad en favor de la cohesión.

e) Gestión financiera más sencilla y exigente.

El método de gestión actual de los compromisos y los pagos en favor de los programas cofinanciados por los fondos estructurales es complejo. Además, tiene el inconveniente de producir bloqueos y retrasos en los pagos cuando se presenta un problema, incluso si éste afecta sólo a una parte limitada de un programa. La Comisión considera que es posible y deseable mejorar de manera decisiva los instrumentos actuales.

Para ello propone en primer lugar que se utilice un sistema más sencillo y automático para los compromisos presupuestarios. El primer compromiso anual se produciría en el momento de la aprobación de la intervención. Los compromisos anuales siguientes se realizarán automáticamente a principios de cada nuevo año del programa. No obstante, con el fin de limitar los inconvenientes debidos a los posibles retrasos de la liquidación de los compromisos, se propone liberar de oficio las partes de los compromisos no utilizadas después del final del segundo año siguiente al del compromiso. No obstante, con motivo del nuevo acuerdo interinstitucional, se propone la posibilidad de volver a asignar al presupuesto los créditos de compromiso que no se hayan utilizado en el 2000. Este mecanismo se piensa que servirá para estimular una ejecución eficaz de las intervenciones.

Por lo que se refiere a los pagos, la Comisión considera que el principio general debería basarse en el reembolso de los gastos efectivos y certificados. No obstante, para que la aplicación de los programas pueda comenzar gracias a la confirmación comunitaria, es necesario prever un anticipo global, del orden de un 10% de la contribución

total prevista, que la Comisión pagará en el momento de la aprobación del programa. Este sistema de un anticipo único, completado con devoluciones escalonadas regularmente a lo largo del año, es a la vez más sencillo y exigente.

C) Mayor eficacia

a) Adicionalidad negociada.

La adicionalidad, que tiene por objeto evitar la sustitución de los gastos estructurales públicos o asimilables de los Estados Miembros por los Fondos estructurales, es una condición necesaria para garantizar un efecto económico real en las regiones que pueden acogerse a los Fondos.

Según la Comisión, la experiencia muestra que la comprobación de la adicionalidad resulta compleja, principalmente porque se efectúa para cada uno de los objetivos y porque a menudo es difícil determinar las financiaciones subvencionables, sobre todo en las zonas de dimensiones geográficas limitadas.

El nivel de los gastos estructurales sobre el que se comprometa cada Estado Miembro se acordará entre éste y la Comisión. Por regla general, será igual, al menos, al alcanzado en el periodo de programación anterior con el fin de mantener el esfuerzo de los Estados Miembros.

La frecuencia de las comprobaciones se reducirá a tres: una comprobación previa, una intermedia y una al final del periodo de programación.

Por último, los niveles geográficos de comprobación se reducirán a dos: por una parte, las regiones que pueden acogerse al objetivo nº 1, que abarcan en general un nivel significativo de territorio nacional, y por otra, un ámbito nacional común a los objetivos nº 2 y 3.

b) Mejor definición de gastos admisibles

La Comisión propone que los reglamentos de los Fondos establezcan, como ahora, el ámbito de aplicación en cada intervención.

Además de la determinación del ámbito de aplicación, las normas nacionales pertinentes se aplicarán a los gastos subvencionables,

salvo si la Comisión fija normas comunes de admisibilidad de los gastos, tal como ocurre con las actuales <<fichas de admisibilidad>> que se incluyeron en 1997 en los documentos de programación.

De este modo, los principios que deben aplicarse son más transparentes para los operadores: la admisibilidad de las medidas se define en los reglamentos; la subvencionabilidad de los gastos para realizar las medidas depende del Derecho nacional, excepto en un número limitado de ámbitos en los que, a la luz de la experiencia de los gestores y de los órganos de control, es deseable que haya normas comunes.

C) Desarrollo de la ingeniería financiera

Se proponen tres modificaciones reglamentarias a este respecto:

- el reglamento general precisa que, al aplicar las medidas, la participación de los fondos puede adoptar formas que no sean la ayuda directa: ayudas reembolsables, bonificación de interés, prima de garantía, participación en el capital, etc.

- el reglamento prevé también una mayor modificación de los tipos, precisando el tratamiento particular que debe reservarse a las infraestructuras generadoras de ingresos importantes y a las inversiones en las empresas para fomentar todo lo posible la utilización de fuentes privadas de financiación con los proyectos que reciban ayuda de los Fondos (cooperación pública y privada) y para lograr la mayor transparencia posible respecto del organismo de gestión al efectuarse la programación descentralizada, se proponen porcentajes reducidos para estas dos categorías de inversión; además, se incentiva la utilización de una parte de la ayuda comunitaria que no sea la ayuda directa.

- los grandes proyectos, que en adelante se integrarán siempre en los programas, serán objeto de una aprobación específica que permita comprobar previamente tanto su conformidad con los objetivos del programa y las políticas comunitarias, como su montaje financiero, incluido el porcentaje de intervención más adecuado, en su caso teniendo debidamente en cuenta los ingresos esperados y, si fuera necesario, consultando con el BEI.

d) Pleno desarrollo de la evaluación

La evaluación debe proseguir y reforzar su papel de ayuda a la toma de decisiones y a la buena gestión de las intervenciones de los recursos nacionales y comunitarios. Con el fin de desempeñar plenamente su papel operativo, el proceso de evaluación debe basarse claramente en una división de las responsabilidades entre sus socios. Este proceso tendrá por objeto una mayor integración de la evaluación previa en la elaboración de los planes y la cuantificación de los objetivos que se persiguen, el establecimiento sistemático de evaluaciones intermedias que completen las nuevas programaciones y la realización de evaluaciones posteriores con el fin de capitalizar la experiencia adquirida.

e) Nuevo instrumento: la reserva de eficacia.

Aunque este es uno de los aspectos más controvertidos y aún no totalmente aceptados por los Estados Miembros, el objetivo intermedio de la reserva de eficacia consiste en aumentar la eficacia con la que cada programa operativo o DOCUP utiliza los medios financieros de que dispone para lograr tanto los objetivos fijados como un efecto económico real complementario. Con ella se quiere promover la mejor utilización posible de los fondos públicos nacionales y comunitarios.

A tal efecto, basándose en una propuesta de la Comisión, la reserva de eficacia se asignará a los programas operativos o a los DOCUP que se consideren rentables o muy rentables en función del valor medido a mitad del periodo de ejecución valiéndose de un grupo restringido de indicadores que puedan ser evaluados y comprobados con relación a normas de rendimiento establecidas al comienzo.

Los indicadores se fijarán con el fin de garantizar una programación de calidad, la buena gestión de las medidas emprendidas, que los importes financieros movilizados se utilizan al ritmo previsto en los programas (absorción financiera) y que se busca el efecto multiplicador sobre los capitales.

Los resultados de la comprobación de la adicionalidad intermedia determinarán el porcentaje final de la reserva asignada a los programas rentables y muy rentables

D) Control financiero reforzado

a) Sistemas de control más fiables.

La Comisión prevé disposiciones específicas en todas las etapas de la programación para garantizar la eficacia y la regularidad de la gestión financiera y para que la prevención, la detección y la corrección de las irregularidades surtan efecto. En caso de comprobarse fallos o irregularidades, la Comisión tendrá la posibilidad de recurrir a correcciones financieras.

La Comisión se propone también reforzar el vínculo entre el seguimiento de los programas, la gestión financiera y los controles, al igual que para los sistemas de control y de evaluación pediría garantías de los Estados Miembros sobre la eficacia de sus sistemas de gestión y control. Por su parte, tendría la facultad de suspender la devolución de los gastos si la eficacia o la regularidad de éstos o de los programas se viese comprometida. La celebración de reuniones periódicas entre los servicios gestores y los servicios de control de la Comisión y de los Estados Miembros o de las regiones garantizaría según la Comisión que la eficacia de la aplicación se ajusta a los objetivos de los programas, a las políticas comunitarias y a los principios de buena gestión financiera.

b) Correcciones financieras operativas.

Según la Comisión conviene potenciar claramente el principio de responsabilidad primera que tienen los Estados Miembros de efectuar las correcciones financieras necesarias en caso de comprobarse la existencia de errores o irregularidades. Cuando un Estado Miembro realice esas correcciones, la ayuda comunitaria de que se trate debe poder utilizarse de nuevo para otros fines dentro del mismo programa.

En caso de que un Estado Miembro no corrija las infracciones al Derecho comunitario, las irregularidades o los errores; cuando la ayuda comunitaria ya no se justifique total o parcialmente, o cuando los efectos de los sistemas de gestión o control produzcan irregularidades sistemáticas, corresponderá a la Comisión efectuar las correcciones que estén debidamente justificadas. Estas correcciones se harán en principio deduciendo la ayuda disponible correspondiente al Estado Miembro de que se trate. La corrección podrá limitarse a la irregularidad observada o tener mayor amplitud si la infracción o la irregularidad se deben a un defecto más general del sistema de gestión o control.

Por último, la Comisión propone también efectuar correcciones

financieras en el caso de irregularidades que no tengan un valor financiero preciso (por ejemplo, el incumplimiento de una disposición determinada del Derecho comunitario).

Como puede deducirse por todo lo anterior, las modificaciones del marco de funcionamiento existente son significativas en algunos aspectos sustanciales. En varios de ellos, las propuestas de la Comisión no van a contribuir realmente a simplificar, racionalizar y hacer más eficaz la utilización de los Fondos Estructurales. Por el contrario pueden hacerse más complejos los procesos de programación, cooperación, seguimiento, evaluación, sistema de pagos y control financiero. En cualquier caso resulta prematuro hacer una valoración en estos momentos sobre las características definitivas de la futura aplicación de la política estructural comunitaria. Habrá que esperar a la primavera del año próximo cuando, probablemente, el Consejo apruebe tanto las nuevas perspectivas financieras, como la versión definitiva de los futuros Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales.

La Ampliación de la UE: efectos comerciales para España. Antecedentes y situación actual

Cuando el 9 de Noviembre de 1989 los europeos asistimos emocionados y atónitos a la caída del Muro de Berlín, símbolo más evidente de la desaparición de las barreras que habían venido dividiendo Europa desde el fin de la 2ª Guerra Mundial en dos bloques con concepciones políticas y económicas distintas, prácticamente antagónicas, no éramos conscientes de hasta qué punto este histórico hecho iba a afectar nuestras vidas cotidianas, ya que es a partir de este momento cuando puede considerarse que se inicia la ampliación de la UE a los países del Este y Centro de Europa, PECOS(1). De hecho, se inicia una dinámica, más bien podríamos decir una carrera frenética, para recuperar el tiempo perdido en 45 años de mutuo aislamiento. Así, en 1.990 la Alemania reunificada se incorpora a la Comunidad Europea. En 1.991 la CEE firma los Acuerdos Europeos de Asociación con Polonia y Hungría que crean un nuevo marco en las relaciones políticas y económicas, que en el aspecto comercial se concreta en el establecimiento de una zona de libre comercio que prepara de hecho a estos países para su futura integración. En 1.993 se firman los Acuerdos Europeos con la República Checa, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria y se definen en el Consejo de Copenhague las cuatro condiciones básicas para la adhesión de nuevos miembros a la U.E.:

- Establecimiento de instituciones estables que garanticen la democracia y el respeto de los derechos humanos.
- Existencia de una economía de mercado viable y posibilidad de hacer frente a la competencia en el mercado interior comunitario.
- Capacidad del país candidato y de su administración para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión y los objetivos de la unión política, económica y monetaria.
- Capacidad de la U.E de absorber nuevos miembros sin dejar de

mantener el impulso de la integración europea.

En 1.994 entran en vigor los Acuerdos Europeos firmados con Hungría y Polonia, y el Consejo Europeo de Essen completa la estrategia y los procedimientos para desarrollar el proceso de ampliación.

En 1.995, la U.E. firma Acuerdos Europeos de Asociación con los Estados Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), entran en vigor los Acuerdos firmados en 1.993 y el Consejo Europeo de Madrid encarga a la Comisión Europea un análisis sobre las implicaciones de la ampliación, tanto en el aspecto financiero como en lo relativo a las políticas comunes de la Unión.

Nos encontramos pues en un proceso predeterminado, evolutivo e imparable que va quemando etapas hasta la plena integración final de los PECOS en la Unión Europea.

Si estamos pues en un proceso continuo, ¿por qué entonces en el pasado año 1997 y en éste se encuentra tan de actualidad el proceso de ampliación de la UE?

En lo que a 1997 se refiere, la razón hay que buscarla en la presentación por la Comisión Europea de la "Agenda 2000" a finales del mes de Julio. En realidad, esta Agenda no es más que el cumplimiento por parte de la Comisión del mandato del Consejo Europeo de Madrid, en base a los elementos de referencia acordados en Copenhague, es decir, un análisis de las implicaciones de la ampliación. La Agenda 2000, pues, constituye de hecho el programa de trabajo para el próximo siglo, que se enfrenta al triple reto de la construcción europea. En primer lugar, la reforma institucional necesaria para hacer funcionar una Europa de más de 20 miembros. En segundo lugar, la salvaguardia de aquellas políticas comunes de la Unión Europea, que como la agrícola, la comercial, el mercado interior, o la futura unión monetaria, han configurado su razón de ser y la base de su éxito. En tercer lugar la elección de medios (perspectivas financieras) para hacer posible esa Europa ampliada, con capacidad para desarrollar esas políticas comunes.

Adicionalmente, la Comisión, siguiendo el mandato recibido, presentó sus dictámenes sobre la capacidad de cada uno de los 10 países candidatos para cumplir con las condiciones de adhesión. En estos dictámenes, la Comisión hace un detenido repaso sobre el grado de cumplimiento de los tres primeros criterios de Copenhague que antes

mencionábamos (instituciones estables que garanticen la democracia y el respeto de los derechos humanos; existencia de economía de mercado viable y capaz de soportar la competencia comunitaria; y asunción de las obligaciones derivadas de la UE) y considera que aunque ninguno de los 10 PECOS cumplen total y absolutamente los criterios señalados, Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia y Estonia se encuentran en una situación de mejor preparación que, en su criterio, les hace acreedores a iniciar las negociaciones para su efectiva adhesión a la UE.

El resto de los países candidatos: Eslovaquia, Rumanía, Bulgaria, Lituania y Letonia, tienen a juicio de la Comisión más graves carencias, por lo que considera deben seguir preparándose para la adhesión. Destaca en este sentido Eslovaquia, cuyas principales deficiencias se refieren a los aspectos políticos, por lo que se estima que debe profundizar en los aspectos democráticos y de respeto de los derechos humanos.

1.998 no quedará a la zaga de su predecesor en lo que a la actualidad del proceso de ampliación se refiere. Así lo indica la Comisión en su programa de trabajo para el presente año en el que destaca este tema, junto con la continuación del proceso de la Unión Económica y Monetaria, como los pilares básicos de su trabajo no sólo para este año, sino también para los futuros. La línea de trabajo a este respecto ha quedado perfectamente definida en el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 1997, y que estuvo dedicado de una forma preferente al proceso de ampliación. En él se han tomado las decisiones necesarias para iniciar este proceso. El objetivo de la ampliación se plantea como un proceso global, inclusivo y evolutivo, que se desarrollará por etapas, en el que cada Estado candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación.

Entre las decisiones tomadas en Luxemburgo se incluye la creación de una Conferencia Europea que reúna a los Estados Miembros de la Unión Europea y a los Estados europeos que aspiren a adherirse a ella, y cuyo objetivo es contribuir a asegurar que Europa sea un área estable en la que la democracia y el respeto de los derechos humanos vayan de la mano con un desarrollo económico sostenible. La invitación a participar ha sido dirigida, en un primer momento, a Chipre, los estados candidatos de Europa central y oriental y a Turquía, y su primera reunión se celebró el 12 de marzo de 1998 en Londres. La

negativa turca a participar en esta Conferencia, motivada por su rechazo al tratamiento recibido por el Consejo Europeo de Luxemburgo al condicionar su adhesión a la UE a la continuación de las reformas políticas y económicas, en particular a lo relativo a la protección de los derechos humanos; al establecimiento de relaciones satisfactorias estables con Grecia; así como al apoyo de las negociaciones realizadas bajo la égida de la ONU para alcanzar una solución política en Chipre, ha desvirtuado de hecho la Conferencia, cuyo principal mensaje político era reforzar el concepto de que la ampliación es un proceso global, inclusivo, evolutivo y abierto a otros candidatos (Turquía) cuando cumplan las condiciones para ello. Dado que esta invitación a participar a Turquía se mantiene, es posible que en el futuro reconsidere su posición. Es evidente que una vez se cumplan las condiciones políticas y económicas para ello, Turquía tendrá la opción de incorporarse a la Unión Europea, que para entonces contará con al menos 26 Estados Miembros.

El día 30 de marzo de 1998 tuvo lugar, asimismo en Londres, una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los 15 Estados Miembros, de los 10 PECOS candidatos y de Chipre. Se trató de una reunión formal con la única intención de abrir oficialmente el proceso de ampliación y llamar la atención general sobre el comienzo de este proceso histórico.

Al día siguiente, y siempre siguiendo las pautas marcadas por el Consejo Europeo de Luxemburgo, se celebraron las seis Conferencias Intergubernamentales bilaterales de la UE con cada uno de los países que iniciarán de hecho el proceso de adhesión. Tuvieron lugar de forma consecutiva con Chipre, Hungría, Polonia, República Checa, Eslovenia y Estonia, y significan el comienzo de las negociaciones reales de adhesión con cada uno de los candidatos citados que se prolongarán al menos durante dos o tres años y tras las cuales quedarán perfectamente definidas las condiciones en que cada uno de ellos entrará a formar parte de la Unión.

De forma simultánea, se está agilizando la preparación de las negociaciones con el resto de países excluidos de esta primera fase de adhesión, es decir Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria, mediante un reforzamiento de las ayudas y un análisis del estado de adaptación y cumplimiento de la legislación comunitaria, denominada en el argot "acervo comunitario".

Todo el proceso de integración gira en torno a un nuevo instrumento denominado "Asociaciones para la adhesión", que integra en un marco único todas las formas de ayuda y asistencia financiera a los candidatos e incluye para cada uno de ellos, por un lado, las prioridades que deben seguirse en lo que respecta a la asimilación del acervo comunitario y, por otro, los medios financieros disponibles a tal efecto. En este contexto, las ayudas financieras se condicionan a los progresos alcanzados por los Estados candidatos y, de modo más específico, al cumplimiento del programa para la asimilación del acervo.

Consecuencias para la UE

Esta ampliación supone un reto sin precedentes para la Unión, tanto en sus aspectos políticos, institucionales como económicos.

Desde un punto de vista político, la ampliación es la respuesta al reto planteado por la caída del telón de acero: la constitución de una Europa unida y libre con una mayor presencia e influencia en el concierto internacional.

Institucionalmente, cuando finalice la ampliación, la UE tendrá casi el doble de Estados Miembros que en la actualidad, lo que implicará necesariamente profundas modificaciones en los procesos institucionales y de decisión comunitarios. Cabe recordar en este sentido que la Cumbre de Maastrich dejó inconclusa la reforma institucional de la UE, aunque con el compromiso de convocar una nueva Conferencia Intergubernamental que resolviera estos aspectos cuando el número de Estados Miembros de la Unión sobrepasaran los 20, cifra que queda muy por debajo de los previsibles 26 miembros que tendrá la Unión Europea cuando finalice el presente proceso de ampliación

En lo que se refiere a los aspectos económicos, la UE ampliada representará un mercado único de mayores dimensiones al que se incorporarán más de 100 millones de personas, Sin embargo, a este importante incremento de población (29%) corresponde un incremento muy bajo del producto interior bruto (9%). Esto quiere decir que los países adherentes disponen de una renta per cápita muy inferior a la media comunitaria, lo cual obligará necesariamente a esfuerzos económicos y financieros para tratar de potenciar su desarrollo.

¿Qué pasará a partir de ahora? ¿cuáles serán las consecuencias en el terreno comercial para nuestro país derivadas de esta ampliación?. La respuesta exacta nadie la sabe. Vamos a analizar primero lo que le ocurrió a nuestro país cuando hace doce años nos integramos en la Comunidad, repasando a continuación las circunstancias diferenciales concretas relacionadas con este proceso de adhesión y trataremos finalmente de extraer algunas conclusiones al respecto.

Comparación con el caso español

Evidentemente no se puede extrapolar sin más la radical y profunda transformación sufrida por la economía española desde su adhesión a la Comunidad Europea hace doce años, y considerar que los PECOS sufrirán un proceso idéntico.

Nos encontramos en momentos históricos diferentes, lo que implica circunstancias diferenciales que influirán en el proceso. Por ejemplo, cuando España se incorporaba a la entonces Comunidad Europea, el acervo comunitario estaba menos desarrollado y el mercado interior comunitario, con lo que implicó de eliminación de las fronteras intra-comunitarias, aún no existía. Por otro lado, los países candidatos proceden de economías centralizadas, lo que no ocurría en el caso español y, sobre todo, se trata de 10 países diferentes con un grado de desarrollo económico muy dispar, como puede comprobarse en el cuadro 8. Si repasamos detenidamente este cuadro, podremos comprobar que, aparte de grandes diferencias en lo que se refiere a tamaño de población e influencia del sector agrícola, nos encontramos con un país, Eslovenia, que dispone de un PIB per cápita similar al de Portugal y Grecia, al que podríamos incorporar las Repúblicas Checa y Eslovaca si consideráramos el PIB per cápita modulado en función del nivel adquisitivo. Por el contrario nos encontramos también con países que no alcanzan ni siquiera los 1.000 Ecus per cápita, como Lituania, o que los sobrepasan ligeramente (Bulgaria, Rumania o Letonia).

No obstante, existen circunstancias similares entre la situación en que se encontraba nuestro país en los momentos previos a su adhesión y la situación actual de los PECOS. Así por ejemplo en ambos casos se trata de economías menos desarrolladas que se incorporan a un proyecto comunitario en marcha, lo que obliga ineludiblemente a determinadas adaptaciones, como la adopción de un régimen comer-

cial y un arancel común, la armonización de la política comercial exterior de la Unión, y en general asumir los compromisos existentes en lo referente a la libertad de circulación de los factores productivos. En consecuencia, y poniendo por delante todas nuestras reservas sobre este tipo de comparaciones, no parece aventurado pensar que los PECOS sufrirán un proceso de adaptación similar en muchos aspectos al que experimentó nuestro país.

Mayor apertura al exterior e intensificación del comercio

Una primera consecuencia del ajuste sufrido por la economía española durante los años transcurridos desde nuestra adhesión fue un aumento espectacular de su coeficiente de apertura. Así, en 1986, dicho coeficiente medido como exportaciones más importaciones de bienes y servicios en porcentaje del PIB suponía el 37%, mientras que en 1996 superaba el 49% valorado en pesetas corrientes, y el 64% si se consideran pesetas constantes. (Gráfico 3)

Si profundizamos en este análisis, observamos cambios notables en la estructura geográfica de nuestro comercio exterior. Como era lógico esperar, se produjo un fuerte aumento de nuestro comercio intracomunitario en detrimento del comercio extracomunitario. Así, las exportaciones a la UE aumentaron en casi 10 puntos su participación en el total durante 1986 y 1996, pasando del 62,7% al 71,4%, mientras que las importaciones de la UE lo hicieron en más de 12 puntos (de un 53,6% en 1986, a un 66,3% en 1996).

Estos hechos se han venido produciendo asimismo en los PECOS de una manera clara desde la caída de los regímenes comunistas, y para estos países la UE ya es actualmente su primer suministrador y cliente. Sin embargo, esta tendencia se acentuará aún más en el futuro siendo previsible además que la imbricación (y dependencia) del mercado comunitario alcance porcentajes notablemente superiores a los mencionados para la economía española, ya que el comercio exterior de los Pecos se encontraba muy poco diversificado y muy concentrado en los países ex-comunistas, que se encuentran en profundos procesos de reconversión y desaparecidos como bloque comercial independiente.

Mayor déficit comercial

La segunda consecuencia clara de nuestra integración fue un grave

empeoramiento de la balanza comercial, como consecuencia de un mayor incremento de las importaciones respecto de las exportaciones.

Existen varias razones que explican este fenómeno. Por una parte la necesidad de adoptar el Arancel Exterior Común, y por tanto la disminución de nuestra protección arancelaria frente a terceros. Por otra, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias frente a los países comunitarios; en efecto, hasta la adhesión, nuestro país disfrutaba de un tratamiento preferencial (Acuerdo preferencial de 1.970) que había supuesto una rebaja sustancial de las barreras de acceso al mercado comunitario, lo que facilitaba en gran medida nuestras exportaciones, mientras que manteníamos importantes barreras arancelarias y no arancelarias que impedían bastante eficazmente el paso de los productos comunitarios a nuestro país.

En este sentido la situación de los PECOS es similar, ya que como consecuencia de la adhesión, se verán obligados por una parte a aceptar el Arancel Exterior Común y por otra a ir eliminando progresivamente las barreras a los productos comunitarios. Como en el caso del acuerdo preferencial español, el desarme asimétrico previsto en los Acuerdos Europeos de Asociación firmados con la U.E., les permite ya el libre acceso a la U.E para sus productos industriales e importantes concesiones en el sector agrícola. La Comunidad, sin embargo, sufre aún restricciones arancelarias y no arancelarias de importancia en sus exportaciones a los países candidatos que no desaparecerán hasta el año 2.001 - 2.004.

En el gráfico 4 se recogen las exportaciones, importaciones y el saldo comercial entre la UE y los PECOS, y se demuestra muy claramente esta tendencia, que en nuestra opinión y como ya se ha indicado, se acentuará en los próximos años. Ha de tenerse en cuenta que además de los aspectos puros de política comercial mencionados, estos países se encuentran, como también le ocurrió a nuestro país, en un proceso de reestructuración que demanda ingentes cantidades de maquinaria, bienes de equipo y productos industriales en general. Asimismo, existe una creciente demanda de productos de consumo en estos países, derivada de la situación cerrada en que han vivido durante casi medio siglo, que va incrementándose de manera exponencial a medida que aparece una nueva clase media con capacidad adquisitiva para ello.

Cambios en la estructura sectorial del comercio exterior

La estructura del comercio exterior español presentaba en 1.986 una cierta especialización en lo que a las exportaciones se refiere, en los sectores de intensidad tecnológica media o baja mientras que para las importaciones se producía el fenómeno contrario destacando la elevada participación de sectores de mayor contenido tecnológico. Este hecho reflejaba claramente las debilidades del sistema productivo español para producir bienes que requieren tecnologías más complejas y su dependencia de las importaciones para satisfacer la demanda interna de este tipo de productos.

Sin embargo, tras los años ocurridos desde la adhesión, se ha apreciado una cierta modificación de esta situación, acercándonos más a los estándares de los Estados Miembros comunitarios más desarrollados. Puede comprobarse este hecho en los gráficos 5 y 6 que reflejan, respectivamente, el perfil sectorial de la exportación y de la importación española en el decenio 1986-96. Sin embargo, y a pesar de estos cambios, la estructura de especialización comercial española aún mantiene diferencias notables frente a los principales socios europeos, que, en conjunto, presentan una especialización en la exportación de los bienes tecnológicamente más avanzados, y una menor dependencia de las importaciones de este tipo de bienes, en comparación con la economía española.

Así, en 1.986 España mostraba en su comercio con los países de la U.E desventaja comparativa en los sectores con una demanda fuerte e intensiva en capital tecnológico y en algunos sectores con contenido tecnológico intermedio, como el de maquinaria agrícola e industrial. El núcleo de ventajas comparativas se asentaba, sin embargo, en los sectores más intensivos de mano de obra no cualificada - como el textil - y también algunos sectores intensivos en capital físico, como el de material de transporte. Sobre la base de la teoría convencional del comercio era esperable que el proceso de integración en la U.E condujera a una intensificación de la estructura de ventajas comparativas descrita anteriormente. Sin embargo, lo ocurrido entre 1.986 y 1.996 contradijo en buena medida tal pronóstico. De este modo, algunos sectores donde tradicionalmente se asentaba la especialización española han registrado un deterioro comercial muy significativo, alcanzando en 1.996 una situación de desventaja comparativa. En particular, cabe destacar el empeoramiento observado en las ramas de textil y alimentación. Además cabe señalar el notable incre-

mento de las importaciones de determinados productos de la gama alta de los sectores de vestido, calzado, material de transporte, etc. donde nuestro país teóricamente presentaba ventajas comparativas en 1.986.

La conclusión que cabe sacar de este hecho es que si bien la producción española ha aproximado su nivel de calidad al de los Estados Miembros más adelantados, sigue manteniéndose cierta diferencia, constatándose que nuestras exportaciones son de una menor calidad relativa y que la especialización y desarrollo de nuestras exportaciones en los sectores productivos en los que contábamos en principio con ventajas comparativas no se ha producido con carácter general, sino que lo que se ha producido ha sido un incremento de los intercambios de productos arancelariamente similares, en los que nuestro país importa las calidades superiores para exportar las inferiores.

El colorario derivado de esta consecuencia sería que evidentemente aquellos sectores en los que los PECOS estén especializados y tengan ventajas comparativas deben tenerse en cuenta ya que podrían en principio afectar negativamente a las empresas españolas de estos sectores, pero que el resultado final no sólo dependerá de estos factores sino también, y sobre todo, de la capacidad de nuestra industria para incorporar el progreso técnico y mantener el esfuerzo en formación de capital humano, al objeto de poder compensar con productividad las ventajas en costes laborales que actualmente tienen los países candidatos.

Inversiones

Dada la importancia fundamental de las inversiones exteriores, bien como motor de los procesos de desarrollo y reestructuración de las economías nacionales, bien como complemento de la tradicional exportación de mercancías y consolidación de la presencia comercial en otro país, vamos a dar un rápido repaso a la situación de las inversiones en nuestro país desde nuestro ingreso en la Comunidad, tanto en lo que se refiere a la inversión extranjera, como a las inversiones españolas en los PECOS.

En lo que se refiere a las inversiones foráneas en nuestro país, el gráfico 7 nos muestra de forma clara que en España se ha dado tradicionalmente una fuerte asimetría entre la magnitud de los flujos de inversión directa recibidos y la de los emitidos hacia el exterior. Pues

bien, esta situación se acentúa en los años inmediatamente posteriores a la adhesión a la U.E y se reduce más tarde, a resultas tanto del descenso de las entradas como del aumento de las salidas. En efecto, hasta principios de los años noventa, el perfil temporal de ambos flujos es creciente; sin embargo, a partir de entonces, el comportamiento es más errático y, desde 1.995, diferente en uno y otro: se produce un desplome de las inversiones directas recibidas y un crecimiento de las emitidas. De los estudios econométricos realizados, se concluye que la adhesión de España a la U.E es uno de los factores determinantes del fuerte incremento de la entrada de capitales foráneos. Del mismo modo, los datos demuestran que la ruptura de la tendencia creciente mostrada por los flujos de inversión directa en España a partir de 1.991 coinciden con el crecimiento de la inversión en los países del Este de Europa, lo que demuestra el papel sustitutivo que estos países empiezan a tener con respecto a las inversiones destinadas a la periferia europea, donde se encuentra nuestro país.

Respecto de las inversiones españolas en los países candidatos, hay que destacar que no se aprecia esfuerzo significativo alguno por parte de nuestras empresas por aprovechar las oportunidades que estos países suponen y que otros ya están utilizando. En el cuadro 9 se muestra lo exigua que resulta la inversión española en los PECOS, siendo además un área que como ya se ha indicado está siendo importante receptora de capitales extranjeros dado su enorme potencial y la seguridad que ofrece que vaya a formar parte de la Unión a medio plazo. Se calcula que la inversión extranjera total en estos países en el periodo 1990-1997 ha sido de unos 50.000 millones de dólares, lo que contrasta aún más con la aportación española.

Ante la amenaza evidente del desvío de la inversión exterior a los países candidatos, nuestro país debe desarrollar aquellos factores de localización que permitan a España seguir atrayendo capitales extranjeros. En este sentido, parece indispensable que España siga mejorando sus infraestructuras de transporte, como forma de contrarrestar la desventaja que supone su ubicación periférica dentro de Europa, así como su capital humano, al objeto de superar las claras ventajas de costes laborales que poseen dichos países. Por otra parte, también sería deseable que los empresarios españoles trataran de aprovechar, con el mismo sentido de anticipación que están mostrando otros socios de la U.E, las oportunidades que ofrecen estos mercados emergentes.

Problemática de la ampliación desde un punto de vista comercial

Aunque no pretendo adelantar las conclusiones de este artículo, resulta evidente que de todos los comentarios anteriores se deriva que, aún cuando existen lógicamente riesgos y efectos negativos relacionados con el proceso de ampliación en el que estamos inmersos, el resultado global, al menos en lo que a los aspectos comerciales se refiere, es claramente positivo. No obstante lo anterior, se inicia el proceso negociador con los cinco PECOS ya indicados que durará probablemente hasta alrededor del año 2001/2002, y al que seguirán procesos negociadores análogos con el resto de los candidatos, que no estarán exentos de dificultades. En la medida en que seamos capaces de defender durante el proceso negociador nuestros intereses comerciales, qué duda cabe que los resultados finales serán más beneficiosos.

Como antes apuntábamos, el régimen de los intercambios UE-Países Candidatos se encuentra ya muy predeterminado por los Acuerdos Europeos, que han establecido en la práctica la libre circulación de los productos industriales de estos países hacia la Comunidad, mientras que para que se consolide totalmente la zona de libre cambio, es decir que los productos industriales de la UE puedan asimismo acceder sin restricciones a los mercados de los PECOS, habrá aún que esperar algunos años, hasta que finalicen los periodos transitorios previstos para ello. En consecuencia, no son de prever importantes efectos, por motivo de la adhesión, en los flujos de comercio de los productos industriales, salvo un incremento mayor en las exportaciones comunitarias a medida que los PECOS vayan reduciendo su protección arancelaria y no arancelaria.

En lo que se refiere al régimen de intercambios para los productos agrícolas, la posición de partida contenida en los Acuerdos Europeos supone que la Unión Europea otorga concesiones arancelarias a los PECOS en múltiples productos agrícolas y ganaderos (animales vivos, frutas y hortalizas, conservas vegetales, etc.), mientras que los PECOS se comprometen por una parte a mantener a la Unión Europea los aranceles que aplicaban antes de la Ronda Uruguay (ya que estos países consolidaron unos aranceles más altos) y otorgan por otra algunas concesiones arancelarias de no demasiada importancia.

A pesar de este régimen de reciprocidad asimétrica a favor de los PECOS, el saldo neto de nuestra balanza agroalimentaria viene a demostrar la complementariedad de nuestra agricultura con la de estos países, como puede comprobarse en el cuadro 10. De hecho se observan saldos claramente favorables a nuestro país en los Capítulos correspondientes a legumbres y hortalizas; frutas; preparados cárnicos y de pescado; productos de confitería; productos de cacao y preparados de legumbres, es decir en aquellos sectores más característicos de nuestra producción agrícola o agroalimentaria derivados de nuestro carácter mediterráneo o en los que tenemos una mayor especialización. Muy probablemente por su carácter más mediterráneo (y por su difícil situación económica), Bulgaria es el único de los países analizados cuya balanza agroalimentaria no nos es favorable.

En consecuencia, en lo que al régimen de intercambios comerciales se refiere, se estima que los periodos transitorios que se establezcan para culminar la adhesión no han de ser muy largos, ya que ello implicaría prolongar la actual situación de desigualdad.

El gráfico 8 parece concluyente a este respecto: a raíz del desarme arancelario progresivamente aplicado por los PECOS, nuestro saldo comercial mejora, pasando de una situación de déficit a una claramente superavitaria. No debemos sin embargo caer en el fácil consuelo de la autocomplacencia; nuestras cifras de exportación a estos países no suponen más que un modesto 2% de nuestra exportación total, lo que nos sitúa en el furgón de cola si nos comparamos en términos absolutos con el resto de los estados miembros de la Unión. En efecto, estamos al nivel de Dinamarca, y solo por delante de Irlanda, Grecia, Luxemburgo y Portugal.

No obstante lo anterior, es obvio que ha de preverse algún periodo transitorio que permita realizar las adaptaciones necesarias.

La aceptación y cumplimiento efectivo de la legislación comunitaria por parte de los países candidatos, en particular en lo que a los aspectos que incidan en la competitividad de las empresas se refiere, debe ser condición previa imprescindible para su integración. Ante la evidente dificultad que va a suponer para los países solicitantes la asunción total del acervo comunitario, es preciso que se determine la parte del mismo considerada como básica, de modo que su transposición se establezca como condición previa para la adhesión sin excep-

ciones ni flexibilidad alguna ya que es elemento básico para el adecuado funcionamiento del mercado interior comunitario y la única forma de conseguir que todas las empresas se encuentren en las mismas condiciones para competir. La parte restante tendrían que asumirla a lo largo del periodo transitorio. En este período, lógicamente debe mantenerse la posibilidad de aplicar, por ambas partes, las medidas de defensa comercial (salvaguardias, *antidumping* o derechos compensatorios) que posibiliten adoptar medidas correctoras ante una situación grave antes de que sea irreparable.

Otro importante aspecto a considerar son las consecuencias que la ampliación pudiera tener en base a los compromisos comerciales internacionales, tanto de la UE como de los países candidatos, ya que los Acuerdos y Tratados internacionales suponen una serie de compromisos exigibles. En este sentido, el Artículo XXIV.6 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT en sus siglas inglesas) prevé que al establecerse o ampliarse una Unión Aduanera, caso que nos ocupa, ésta ha de compensar a aquellos países terceros que resulten perjudicados en su comercio con los países candidatos por motivo de su adhesión. Estas compensaciones se realizan mediante la concesión de ventajas comerciales adicionales como reducciones arancelarias o aperturas de contingentes, etc., que en ocasiones pueden ser dolorosas de asumir. Por ello, es importante que se analice de forma previa a la efectiva ampliación, los costes que podría suponer para buscar la forma de o bien evitar tales compensaciones, o bien paliar en lo posible sus efectos negativos.

En línea con lo anterior, debe evitarse dar concesiones "políticas" tanto a países terceros que se sientan negativamente afectados por la nueva ampliación como a los propios candidatos no elegidos en el primer grupo, ya que finalmente estas concesiones políticas se concretan en ventajas comerciales que, como antes decíamos, suelen ser gravosas de asumir.

Conclusiones

La ampliación es un proceso predeterminado, evolutivo e imparabile, en el que se han establecido ya los mecanismos y procedimientos para ello. Cinco candidatos de los PECOS (Hungría, Polonia, República Checa, Eslovenia y Estonia) más Chipre han iniciado formalmente desde el pasado mes de marzo sus negociaciones de adhesión; en todo caso y en el horizonte del año 2005/2010 muy probable-

mente todos los actuales países candidatos serán miembros de la Unión Europea.

Esta ampliación supone un desafío sin precedentes para la Unión Europea tanto en el aspecto político como económico y de funcionamiento, dado el importante número de países candidatos y su pobreza relativa respecto de la Unión Europea.

Aunque las circunstancias históricas son distintas y los países candidatos son muy diferentes entre sí y con características diferenciales todos ellos con la situación con que se encontraba nuestro país antes de la adhesión a la Comunidad Europea, no es aventurado pensar que las economías de los PECOS sufrirán un proceso de adaptación similar al que ocurrió en nuestro país al incorporarse a la Comunidad.

España, a raíz de su adhesión fue incrementando de manera muy importante su apertura al comercio exterior y muy particularmente con la Comunidad Europea. A medida que nuestro país fue disminuyendo, como consecuencia de la adhesión, las barreras arancelarias y no arancelarias, las importaciones de la Unión Europea se incrementaron notablemente aumentando nuestro déficit comercial. Los PECOS, que ya están sufriendo ambos procesos, probablemente los verán intensificados en los próximos años y su déficit y dependencia comercial con la Unión Europea se acentuará aún más que en el caso de nuestro país, dado que su comercio exterior estaba muy poco diversificado y centrado en el COMECON, bloque comercial ahora inexistente.

La estructura sectorial del comercio exterior español evolucionó a raíz de nuestra adhesión hacia los estándares de los países más desarrollados incrementando nuestras exportaciones de productos tecnológicamente más avanzados y disminuyendo a su vez nuestras importaciones (y dependencia) de este tipo de productos. No obstante no ha ocurrido, como se esperaba, que nuestro país haya incrementado sus exportaciones en aquellos sectores en los que supuestamente contaba con ventajas comparativas o de especialización. Ello nos lleva a concluir que tales factores no son determinantes sino que influye de manera decisiva la capacidad de reacción para incorporar nuevas tecnologías, intensificar los niveles de formación, mejorar condiciones de competitividad, etc... En consecuencia, la aplicación de estas conclusiones a los PECOS nos hace ser cautos respecto de

los sectores en los que disponen de una situación teórica e inicial ventajosa, pero optimistas sobre que el resultado final dependerá más bien de nuestra capacidad de adaptarnos y competir más que de los demás factores.

En lo que a inversiones se refiere, los PECOS se han convertido en un destino alternativo a nuestro país para la captación de la inversión extranjera, por lo que debemos de tratar de desarrollar los factores que permitan seguir atrayendo estos capitales a nuestro país. Por otra parte, la inversión española en los PECOS resulta insignificante y demuestra que nuestros empresarios no están aprovechando, como están haciendo los de otros países, las oportunidades comerciales que se abren en estos países, y en el que su futura integración en la Unión Europea supone una seguridad adicional.

Dada la situación asimétrica en las relaciones UE-PECOS, que asegura a éstos un mejor acceso en productos industriales al mercado comunitario que en sentido contrario, y teniendo en cuenta las oportunidades que para nuestra agricultura mediterránea pueden suponer los mercados de estos países, no son de preveer efectos negativos de importancia en lo que al régimen de intercambios comerciales se refiere, sino más bien al contrario es de esperar una mejora progresiva de nuestro saldo comercial con estos países, ya superavitario, a medida que continúen con el proceso de desarme establecido en los Acuerdos de Asociación y derivados del proceso de adhesión. Debe insistirse sin embargo en que la posición que ocupa nuestro país en las relaciones comerciales con los países candidatos es aún muy modesta y se encuentra muy lejos del techo teórico que debiera corresponderle. Las exportaciones españolas suponen el 5% de las comunitarias; si aplicamos esta proporción a los PECOS ello implicaría casi doblar nuestro nivel actual de envíos a estos países.

En consecuencia, y sin pretender minimizar los efectos negativos que puntualmente puedan ocurrir en algún sector o sectores concretos, observamos la ampliación de la Unión Europea como una magnífica oportunidad comercial que nuestras empresas deben ser capaces de aprovechar. En línea con lo anterior, y para tratar de obtener las mayores ventajas derivadas de este proceso de adhesión, es importante: que los periodos transitorios que regulan los intercambios comerciales sean lo más cortos posibles para evitar prolongar la actual situación de desigualdad; que el cumplimiento del acervo comunitario por parte de los países candidatos, en particular en

aquellos aspectos que incidan en la competitividad, sea una condición previa necesaria para su adhesión, de tal forma que todas las empresas puedan competir en las mismas condiciones; y por último que se analicen de forma previa las consecuencias negativas que la adhesión pudiera suponer desde el punto de vista de los compromisos o Tratados Comerciales Internacionales, para tratar de evitarlas o paliarlas de forma que resulten lo menos gravosas posibles.

Si tuviéramos que definir en un sólo párrafo cuáles son las consecuencias desde un punto de vista comercial de la futura ampliación de la Comunidad, no podríamos sino ser optimistas. Entendemos que es una magnífica oportunidad comercial la que se abre con un mercado de 105 millones de habitantes del que ya estamos recibiendo sin trabas sus productos industriales, y con una agricultura complementaria, más que competitiva, con la nuestra. Evidentemente, este proceso no estará exento de riesgos y dificultades, pero el resultado final no estará determinado tanto por los factores objetivos, que como hemos dicho son positivos, sino por nuestra capacidad de adaptarnos a las nuevas circunstancias y de reaccionar ante los inevitables aspectos negativos que se producirán. Debemos ser capaces de aprovechar las oportunidades comerciales que se abren, y en este sentido el nivel de inversión española en estos países resulta preocupante.

Nota:

1) A efectos del presente artículo, por esta denominación, entendemos incluidos los candidatos actuales a la adhesión: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Estonia, Letonia y Lituania.

Cuadro general del nuevo marco financiero 200-2006

<i>(Mil millones de Ecus. Precios 1997)</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura (Línea directriz)	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
Acciones estructurales de las adaptaciones anteriores	36,1 1,8	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
Políticas internas	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
Acciones exteriores	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
Administración	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Reservas	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Total créditos para compromisos	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
Total créditos para pagos	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
Créditos para pagos (En % del PNB)	1,25 %	1,24 %	1,24 %	1,22 %	1,22 %	1,22 %	1,22 %	1,22 %
Margen	0,02 %	0,03 %	0,03 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %
Límite máx. de recursos propios (En % del PNB)	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %

FUENTE: Agenda 2000. Comisión de la Unión Europea. Julio de 1997

Cuadro 2

Ayuda previa a la adhesión y gastos relacionados con la adhesión de nuevos Estados miembros

<i>(Mil millones de Ecus. Precios 1997)</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-06
Total de la ayuda previa a la adhesión	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	21,0
Rúbrica 1		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,5
Rúbrica 2		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	7,0
Rúbrica 4 (*)	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	10,5
Importes para los nuevos Estados miembros				5,8	8,2	10,8	13,3	15,7	53,8
Rúbrica 1 (**)				1,5	1,9	2,4	2,9	3,3	12,0
Rúbrica 2				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6	38,0
Rúbrica 3				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	3,8

(*) El importe de 1999 es indicativo

(**) Datos transformados a precios 1997 para la comparación. Sólo son pertinentes las estimaciones a precios corrientes

Fuente: Agenda 2000

Cuadro 3

Evolución de los gastos en concepto de las acciones estructurales

(Mil millones de Ecus. Precios 1997)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-06
Comunidad de Quince Fondos Estructurales	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3	230
Fondos de cohesión	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	
Nuevos Estados Miembros (*)				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6	45
Ayuda previa a la adhesión		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
TOTAL	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8	275

(*) Incluida la participación en el Fondo de Cohesión

Fuente: Agenda 2000

Cuadro 4

Ingresos y gastos efectivos del presupuesto comunitario (*)

INGRESOS <i>(Mecus de 1996)</i>	Media anual 1993-96
Recursos propios tradicionales	14.096,5
● <i>Derechos de Aduanas</i>	13.417,0
● <i>Exacciones Agrícolas</i>	939,8
● <i>Cotizaciones s/azúcar</i>	1.305,9
● <i>Gastos de Recaudación</i>	-1.566,3
Recurso propio IVA	37.253,9
Recurso propio PNB	17.986,6
Otros (**)	831,6

(*) Incluye los ingresos de los presupuestos iniciales y rectificativos, no incluye los excedentes disponibles procedentes del ejercicio precedente.
















(**) Incluye exacciones y cánones comunitarios, impuestos diversos y otros.

GASTOS <i>(Mecus de 1996)</i>	Media anual 1993-96
FOEGA - GARANTÍA	36.757,8
Acciones Estructurales y Sociales	21.426,6
● <i>Fondos Estruct. y Sociales</i>	19.037,6
● <i>Fondos de Cohesión</i>	1.341,8
● <i>Otras Acc. Estruct. y Soc.</i>	1.082,2
Políticas Internas	3.333,9
● <i>Investigación</i>	2.680,2
● <i>Otras políticas Internas</i>	653,7
Cooperación y Política Exterior	3.399,2
Otros Gastos	
● <i>De Apoyo y Reembolsos</i>	793,6
● <i>De Funcionamiento</i>	3.812,5

(*) Incluye los pagos efectivos con cargo a los créditos de los presupuestos iniciales y rectificativos del ejercicio y a los créditos prorrogados del ejercicio anterior

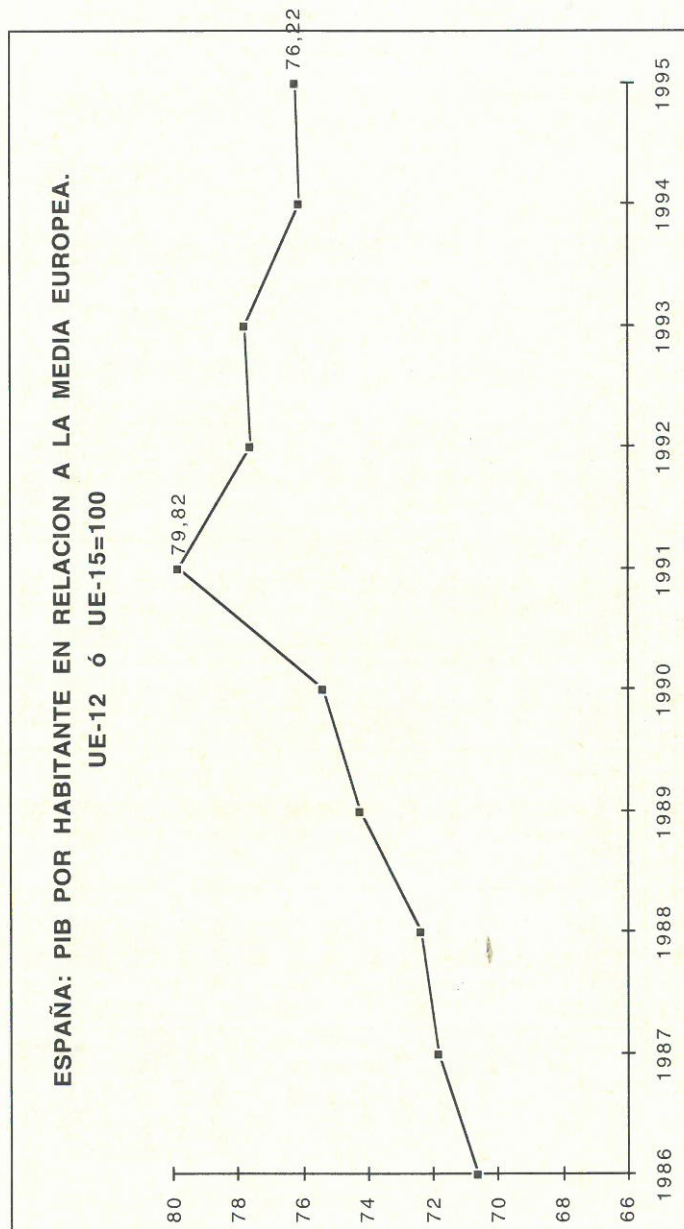
Cuadro 5

Relaciones financieras Estados Miembros - Unión Europea

Países	Aportaciones (Mecus)	Aportaciones /PIB (%)	Retornos (Mecus)	Retornos /PIB (%)	Saldo neto (Mecus)	Saldo neto /PIB (%)	Saldo neto /PIB (%) *
 Bélgica	2.798,2	1,32	2.056,4	0,97	-741,8	-0,35	0,13
 Dinamarca	1.387,0	1,01	1.577,4	1,15	190,4	0,14	0,33
 Alemania	21.102,8	1,14	9.405,7	0,51	-11.697,0	-0,63	-0,44
 Grecia	1.090,2	1,13	5.071,6	5,24	3.981,3	4,11	4,27
 España	4.517,2	1,00	10.927,8	2,42	6.410,5	1,42	1,55
 Francia	12.491,2	1,04	11.504,6	0,96	-986,6	-0,08	0,03
 Irlanda	687,3	1,20	2.968,0	5,19	2.280,7	3,98	4,39
 Italia	8.005,3	0,86	7.287,1	0,78	-718,3	-0,08	0,04
 Luxemburgo	167,2	1,24	114,7	0,85	-52,4	-0,39	-0,23
 Holanda	4.541,0	1,46	2.320,4	0,75	-2.220,5	-0,71	-0,19
 Austria	1.915,3	1,07	1.307,7	0,73	-607,6	-0,34	-0,21
 Portugal	949,6	1,17	3.590,6	4,42	2.641,0	3,25	3,40
 Finlandia	970,2	0,97	964,2	0,96	-6,0	-0,01	0,14
 Suecia	1.980,6	1,03	1.078,5	0,56	-902,1	-0,47	-0,27
 Reino Unido	8.802,3	0,91	5.874,7	0,61	-2.927,5	-0,30	-0,02

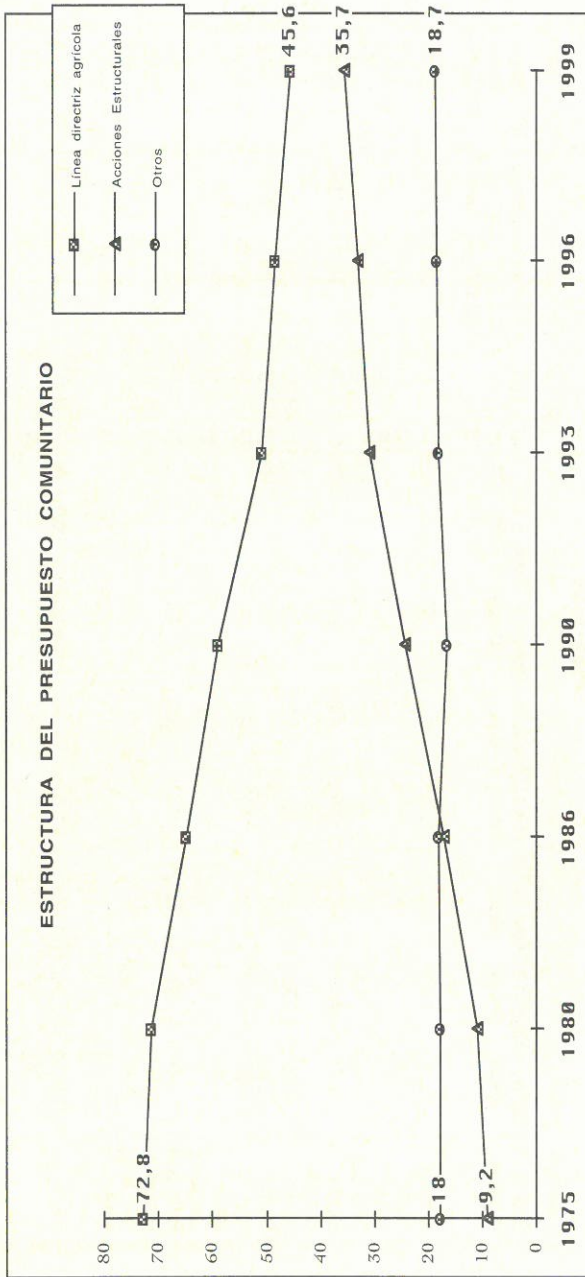
(En media anual del período 1995-1996-1997). * Excluyendo aportaciones por derechos de aduanas

Gráfico 1



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Gráfico 2



Fuente: Eurostat

Cuadro 6

**DISTRIBUCION INDICATIVA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DEL FONDO DE COHESION
1994-1999**

Estados miembros	Objetivo 1 Mecus	Objetivo 2 Mecus	Objetivo 3 Mecus	Objetivo 4 Mecus	Objetivo 5a Mecus	Objetivo 5b Mecus	Objetivo 6 Mecus 1995-99	Total Mecus (1)	I.C.C.* ecus/hab(2)	Objetivos 1, 2, 5 y 6 ecus/hab(2)	Fondos de Cohesión Mecus	Total General Mecus (1)+(2)+(3)
Alemania	13.640	1.566	1.681	260	1.145	1.277		19.519	2.211	534		21.730
Austria	162	99	329	60	379	403		1.432	144	210		1.576
Bélgica	730	341	396	69	195	77		1.808	288	367		2.096
Dinamarca		119	263	38	267	54		741	102	216		843
España	26.300	2.415	1.474	369	446	664	450	31.668	2.781	893	7.950	42.399
Finlandia	2.190	179	254	83	347	190		1.503	151	301		1.654
Francia	13.980	3.769	2.562	641	1.936	2.236		13.334	1.605	305		14.939
Grecia	14.860	1.462	1.316	399	814	901		13.980	1.154	1.369		17.736
Italia	5.620			1				19.752	1.897	534		21.649
Irlanda								5.620	484	1.604		7.405
Luxemburgo		15	21		40	6		83	19	131		102
Países Bajos	150	650	923	156	165	150		2.194	422	263		2.616
Portugal	13.980							13.980	1.061	1.417		17.642
Reino Unido	2.360	4.580	3.377		275	817		11.409	1.573	325		12.982
Suecia		157	342	170	127	135	247	1.178	126	248		1.304
U-E 15	93.972	15.352	12.938	2.246	6.136	6.860	697	138.201	14.018	628	14.454	166.673
%	68	11,1	9,4	1,6	4,4	5	0,5	100				

*Las Iniciativas Comunitarias incluyen 200 Mecus (a precios de 1995) que resultan de revisar las provisiones financieras acordadas por el consejo para financiar las iniciativas de Paz, pero incluyen unos 64 Mecus para las redes.
Fuente: Primer informe sobre la cohesión Económica y Social, Comisión Europea y dirección general de análisis y Programación Presupuestaria, Ministerio de Economía y Hacienda.

Distribución regional de los fondos FEDER

Período 1994 - 1999

Comunidades Autónomas	Objetivo 1	Comunidades Autónomas	Objetivo 2	Objetivo 5B
Andalucía	3.899,522	Aragón	115,390	72,750
Asturias	954,208	Baleares	20,240	12,200
Ceuta	51,465	Cataluña	892,310	35,950
Castilla y León	1.974,787	Madrid	253,570	13,212
Castilla-La Mancha	1.115,421	Navarra	36,950	12,090
Cantabria	520,963	Pais Vasco	550,850	4,470
Com. Valenciana	1.458,950	La Rioja	23,630	10,080
Extremadura	1.110,615	TOTAL	1.892,94	160,752
Galicia	1.799,726			
Islas Canarias	822,483			
Melilla	44,720			
Murcia	689,951			
No regionalizado	1.391,389			
TOTAL	15.944,200			

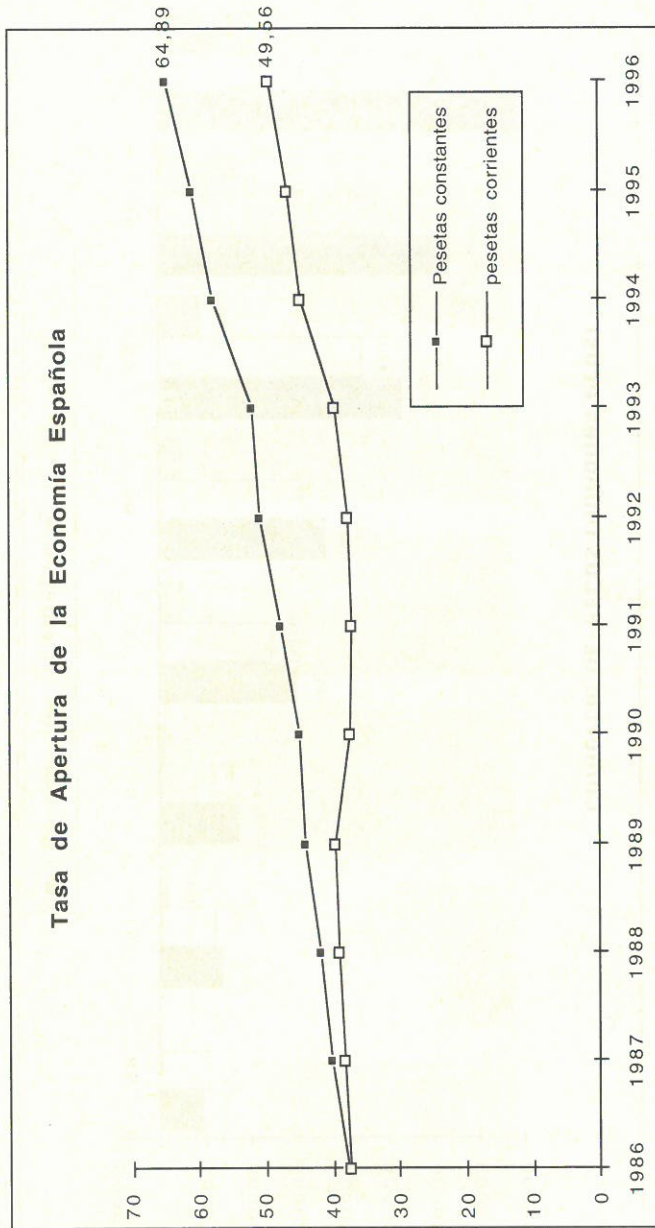
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Países candidatos de Europa Central y Oriental y Estados Miembros de la Unión Europea
(Datos Básicos, 1995)

	Superficie		Densidad Pobl.		PIB a precios actuales		PIB en poder adquisitivo			Agricultura	
	(1.000 Km ²)	(millones)	(hab/ Km ²)	(miles de millones de ecus)	(ecus per cápita en % de media UE)	(miles de millones de ecus en paridad de poder adq.)	(ecus per cápita en paridad de poder adq.)	(ecus per cápita en % de media UE)	(% del valor añadido bruto local)	(% de empleos)	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Hungría	93	10,2	110	33,4	3.340	19	64,6	6.310	37	6,2	8,0
Polonia	313	38,6	123	90,2	2.360	14	203,3	5.320	31	7,6	26,9
Rumanía	238	22,7	95	27,3	1.200	7	94,3	4.060	23	20,5	34,4
Rep. Eslovaca	49	5,4	110	13,3	2.470	14	38,0	7.120	41	6,3	9,7
Letonia	65	2,5	38	3,4	1.370	8	7,9	3.160	18	9,9	18,5
Estonia	12	1,5	33	2,8	1.850	11	5,9	3.920	23	8,1	13,1
Lituania	65	3,5	57	3,5	930	5	15,3	4.130	24	9,3	23,8
Bulgaria	111	8,4	76	9,9	1.180	7	35,4	4.210	24	13,9	23,2*
Rep. Checa	79	10,3	130	36,1	3.490	20	97,2	9.410	55	5,2	6,3
Eslovenia	20	2,0	100	14,2	7.240	42	20,1	10.110	59	5,0	7,1
CE-10	1.078	105,3	98	23,4	2.220	13	582,0	5.530	32	8,6	22,5
en % de EUR 15	33	28	85	0,4	13	-	0,9	32	-	35,8	42,5
Bélgica	31	10,1	332	205,9	20.310	118	196,0	19.340	112	1,7*	2,7
Dinamarca	43	5,2	121	132,1	25.260	146	104,4	19.960	116	3,7*	4,4
Alemania	357	81,5	228	1.854,2	22.600	131	1.556,8	19.070	110	1*	3,2
Grecia	132	10,4	79	87,4	8.360	48	118,4	11.320	66	14,7*	20,4
España	506	39,2	77	428,1	10.920	63	518,8	13.230	77	3,7*	9,3
Francia	544	58	107	1.174,3	20.200	117	1.076,5	18.520	107	2,5*	4,9
Irlanda	70	3,6	51	49,2	13.740	80	57,4	16.020	93	7,5*	1,2
Italia	301	57,3	190	831,4	14.250	83	1.036,8	17.770	103	2,9*	7,5
Luxemburgo	3	0,4	157	13,3	32.370	187	11,9	29.140	169	1,5*	3,9
Países Bajos	42	15,4	371	302,5	19.570	113	284,3	18.390	107	3,6*	3,8
Austria	84	8	96	178,4	22.180	128	155,5	19.320	112	2,4*	7,3
Portugal	92	9,9	108	77,1	7.770	45	115,2	11.620	67	5,1*	11,5
Finlandia	338	5,1	15	95,6	18.720	108	84,5	16.550	96	5,2*	7,8
Suecia	450	8,8	20	176,3	19.970	116	153,5	17.390	101	2,1*	3,3
Reino Unido	244	58,5	240	844,8	14.410	83	971,7	16.580	96	1,6*	2,1
EUR 15	3.236	371,6	115	6.441,5	17.260	100	6.441,5	17.260	100	2,4*	5,3

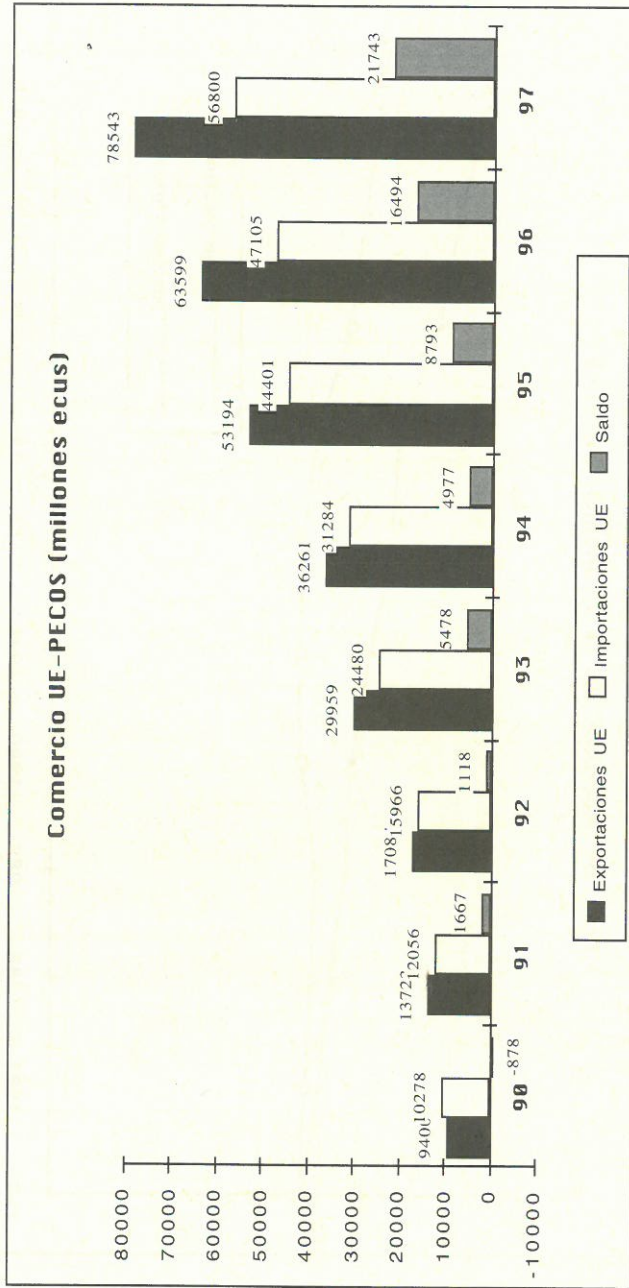
Todavía no puede garantizarse la compatibilidad exacta de los datos procedentes de los Institutos estadísticos de los PECO con las normas estadísticas comunitarias, y en consecuencia no puede asegurarse su compatibilidad con las cifras de la UE. Estos datos están sujetos a posteriores modificaciones. Para el cálculo de los datos de PIB per cápita, se utiliza la definición de PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo. Los datos de PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo se refieren al año 1995. Los datos de agricultura se refieren al año 1994. Los datos de densidad de población se refieren al año 1995. Por lo tanto, se tienen en cuenta las diferencias de costos entre países. Fuentes: PECO, Cólumnas 1-10; Eurostat, basados en datos de los Institutos estadísticos de los PECO. Columna 11: datos estadísticos anuales de los Institutos estadísticos de los PECO. Estados miembros de la UE; Eurostat.

Gráfico 3



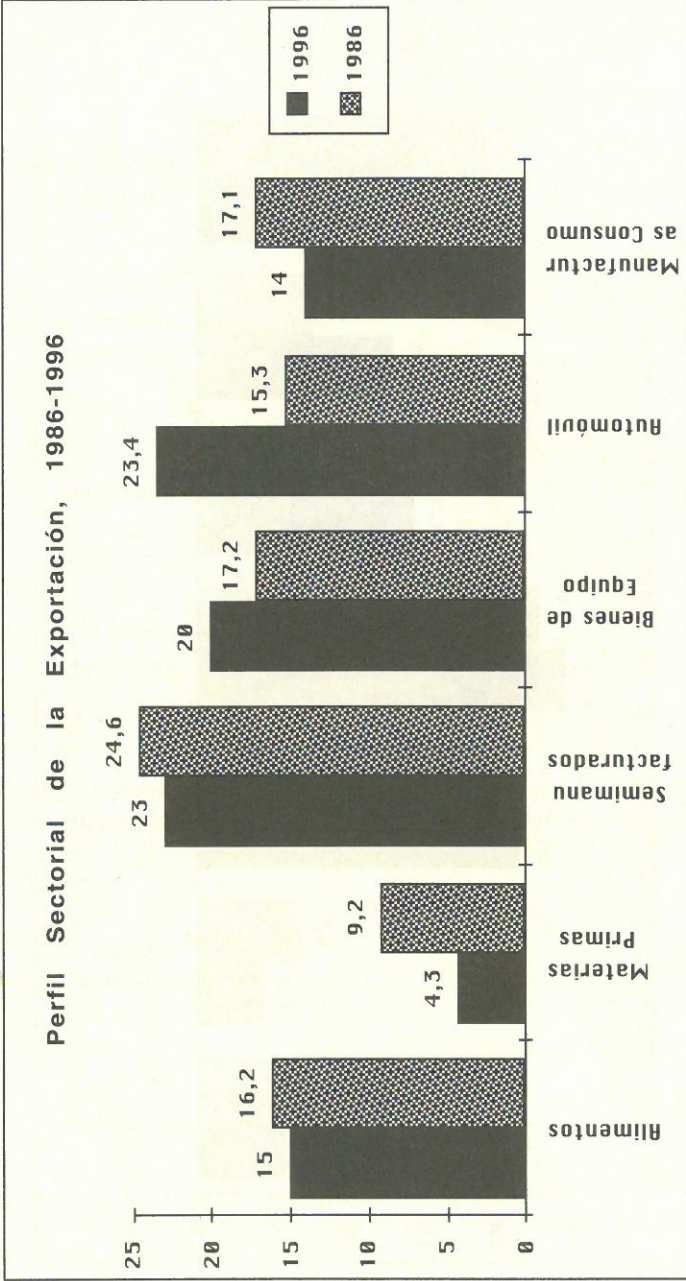
Fuente: Contabilidad Nacional, INE y Sub.Dral. de Estudios Sector Exterior.
Ministerio de Economía y Hacienda

Gráfico 4



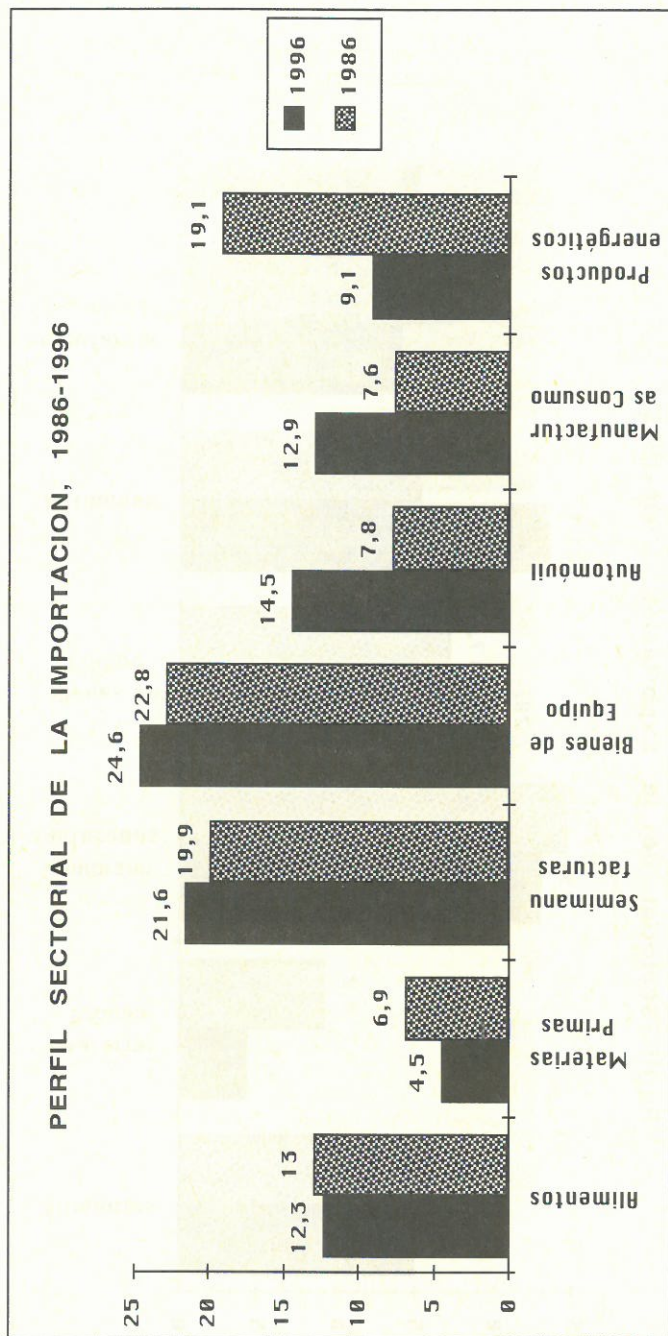
Fuente: Eurostat

Gráfico 5



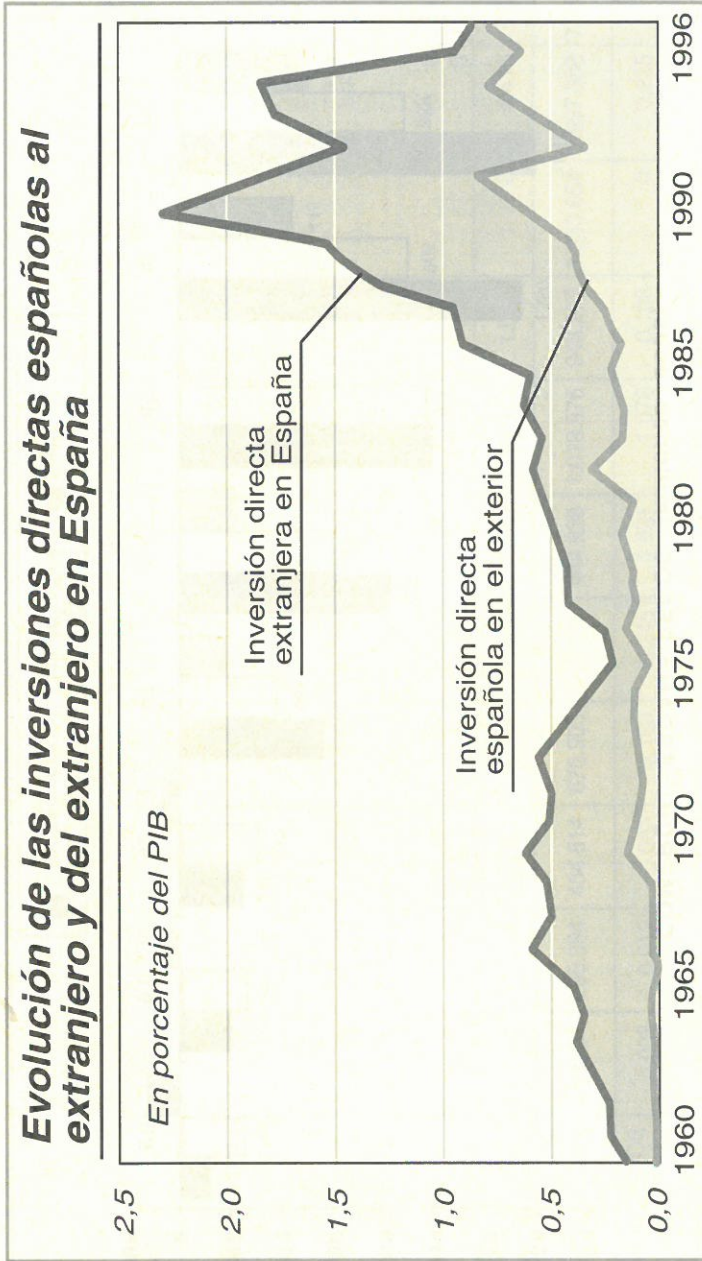
Fuente: Departamento de Aduanas. Ministerio de Economía y Hacienda

Gráfico 6



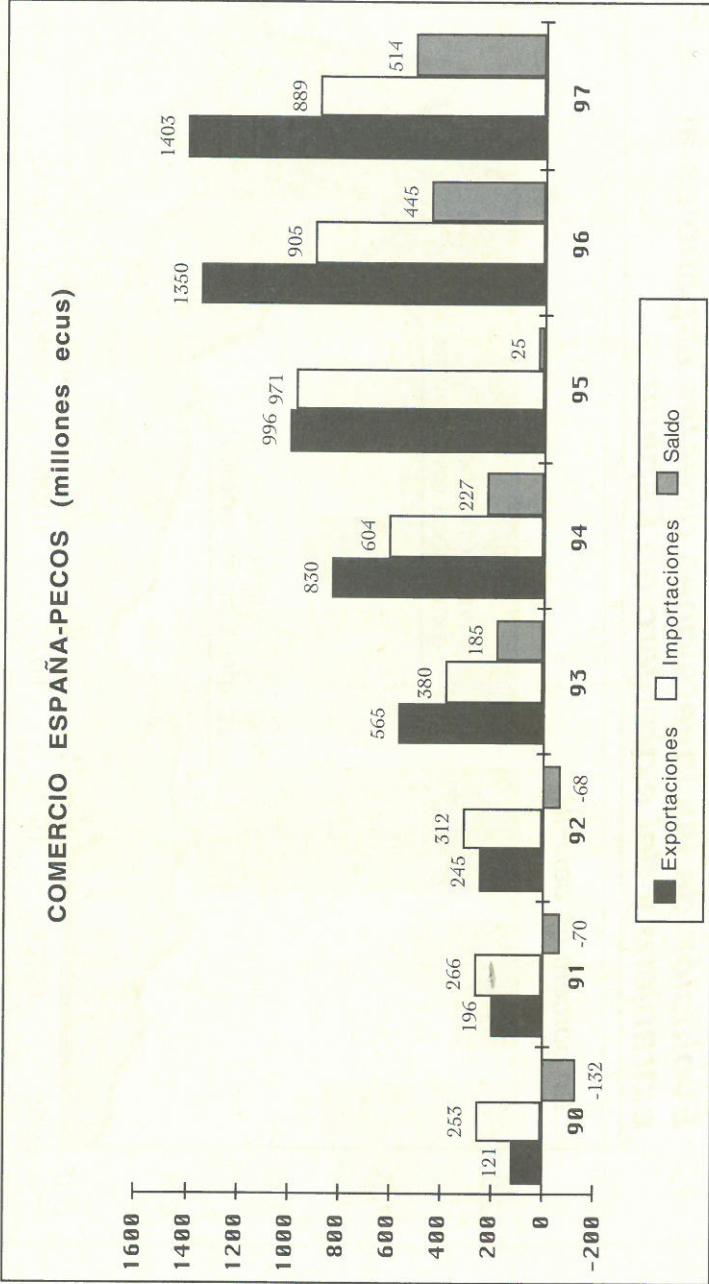
Fuente: Departamento de Aduanas. Ministerio de Economía y Hacienda

Gráfico 7



FUENTE: "España en la Nueva Europa" Banco de España; Registro de Caja y Balanza de Pagos y Departamento de Estudios Europeos de la Fundación de las Cajas de Ahorros

Gráfico 8



Fuente: Eurostat

Cuadro 9





		<i>Inversiones españolas en los PECOS</i>											(Datos en millones de pesetas)										
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
	Bulgaria	-	-	173	12	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.865	3.060
	Checoslov.	-	3	18	176	33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	229
	Rep. Checa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	Eslovaquia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	Eslovenia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.635	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	6.635
	Estonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	Hungría	16	27	120	251	39	403	-	-	1.014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.550	3.421	
	Letonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	Lituania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	Polonia	3	-	69	60	8	6.666	-	-	-	3.498	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	10.304	
	Rumanía	-	6	1	585	37	-	-	-	-	843	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1.472	
	Total en Europa central y oriental	19	36	381	1.084	127	7.079	10.976	1.014	1.014	0	4.415	25.121										
	Total inv. directa de España en el exterior	219.407	280.384	454.814	676.905	518.057	444.928	1.019.976	948.277	1.233.654	1.957.388	7.753.790											
	% inv. PECOS sobre total	0,008	0,012	0,083	0,160	0,245	1,591	1,076	0,106	0	0,225	0,323											

FUENTE: Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores. MEH (Expedientes Verificados)

Cuadro 10

Saldo comercial agroalimentario con los países indicados

(Media años 1995-1997, Unidades por 1.000 Ecus)

Productos	 Polonia	 Hungría	 Rumanía	 Bulgaria
Animales vivos	-687	-1.125	-165	19
Carnes	82	-9.928	293	760
Pescados	752	-11	298	9
Leche	-122	-198	61	-20
Demás prod. origen animal	-7	-138	-334	0
Plantas	167	96	5	14
Legumbres y hortalizas	6.992	623	-364	-163
Frutas	55.386	10.274	76	-337
Café, té...	1.025	41	305	13
Cereales	203	-1.123	-337	-32
Malta, almidón...	-378	1	0	2
Semillas	-199	-505	-116	-5.179
Gomas y resinas	1.186	209	7	-1
Demás prod. origen vegetal	-9	0	0	0
Grasas, aceite animales	1.199	-1.538	-373	291
Prep. carne y pescado	226	216	1.626	706
Prds. confitería	6.435	564	431	404
Prds. cacao	2.343	159	898	66
Prds. pastelería	-647	178	231	136
Prep. legumbres	2.339	250	625	90
Prep. alimentos diversos	1.390	418	668	233
Bebidas	2.025	992	22	0
Residuos Ind. Alimentaria	205	275	-315	-1.554
Tabaco	330	8	335	-83
TOTAL	80.237	-263	3.876	-4.627

FUENTE: Eurostat

El Centro Español de Relaciones Internacionales (CERI) es una institución académica privada dedicada a la investigación y difusión de estudios sobre aquellas cuestiones internacionales más importantes para España. El CERI fue creado en 1992, a iniciativa de la Fundación José Ortega y Gasset, con el apoyo de los ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa. En ese mismo año, la Casa de S. M. el Rey le concedió el carácter de Real y S. A. R. el Príncipe de Asturias, Don Felipe de Borbón, aceptó la Presidencia de Honor.

Para garantizar su independencia, tanto la dirección académica como la gestión económica y administrativa están encomendadas a la Fundación José Ortega y Gasset, que además tiene la facultad de proponer el nombre del director. El CERI cuenta con un Consejo Académico del que forman parte, junto a representantes de la Fundación y de los ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa, una serie de personalidades y entidades que patrocinan sus actividades.



Fundación José Ortega y Gasset