

AGENDA 2000

Por una Unión
más fuerte y más amplia

ES



Comisión Europea

Boletín de la Unión Europea
Suplemento 5/97

Suplementos 1997

- 1/97 Programa de la Comisión para 1997
Presentación ante el Parlamento Europeo
por el Presidente Jacques Santer
Resolución del Parlamento Europeo sobre el programa para 1997
- 2/97 Libro verde del comercio
- 3/97 Primer plan de acción para la innovación en Europa
- 4/97 Cooperación para una nueva organización del trabajo. Libro verde
- 5/97 *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*
- 6/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Hungría
- 7/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Polonia
- 8/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Rumanía
- 9/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de la República Eslovaca
- 10/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Letonia
- 11/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Estonia
- 12/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Lituania
- 13/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Bulgaria
- 14/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de República Checa
- 15/97 Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Eslovenia

AGENDA 2000

Por una Unión más fuerte y más amplia

Documento redactado sobre la base del documento
COM(97) 2000 final

En Internet, vía el servidor Europa (<http://europa.eu.int>), pueden consultarse otras muchas informaciones sobre la Unión Europea.

Una ficha bibliográfica figura al final de la obra.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997

ISBN 92-828-1030-5

© Comunidades Europeas, 1997

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Índice general

AGENDA 2000

| | |
|--|----|
| Por una Unión más fuerte y más amplia | 5 |
| Refuerzo de la estrategia de preadhesión | 83 |
| Los efectos de la ampliación a los países candidatos de Europa Central y Oriental sobre la políticas de la Unión Europea (estudio de impacto) | 95 |

AGENDA 2000

**Por una Unión más fuerte
y más amplia**

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 11 |
| Primera parte. Las políticas de la unión | 17 |
| I. Políticas internas | 17 |
| 1. Establecer las condiciones para un crecimiento sostenible y la creación de empleo | 18 |
| 2. Dar prioridad a los conocimientos | 19 |
| 3. Modernizar los programas de empleo | 19 |
| 4. Mejorar las condiciones de vida | 20 |
| II. Cohesión económica y social | 21 |
| 1. Mantener el esfuerzo de cohesión | 21 |
| 2. Acentuar la concentración | 22 |
| 3. El futuro del Fondo de Cohesión | 25 |
| 4. Apoyo estructural para los nuevos países miembros | 25 |
| 5. Mejorar la relación coste-eficacia | 26 |
| III. La política agrícola común | 27 |
| 1. Evaluación del proceso de reforma | 27 |
| 2. Perspectivas a largo plazo | 28 |
| 3. Objetivos políticos de la PAC | 30 |
| 4. Nuevas reformas | 31 |
| IV. La unión en el mundo | 35 |
| 1. Una Europa estable y abierta al mundo | 36 |
| 2. Una Europa fuerte y coherente | 37 |
| V. Una Comisión eficaz al servicio de los europeos | 39 |
| Segunda parte. El reto de la ampliación | 41 |
| I. Evaluación basada en los criterios para la adhesión | 41 |
| 1. Criterios políticos | 42 |
| 2. Criterios económicos | 44 |
| 3. Otras obligaciones derivadas de la adhesión como miembros de la Unión | 47 |

| | |
|--|----|
| II. Los problemas más importantes en el camino hacia la ampliación (estudio de impacto) | 50 |
| 1. Agricultura | 50 |
| 2. Política de cohesión | 51 |
| 3. Funcionamiento del mercado único | 52 |
| 4. Aplicación de las normas sobre medio ambiente | 52 |
| 5. Transportes | 52 |
| 6. Seguridad nuclear | 53 |
| 7. Libertad, seguridad y justicia | 54 |
| 8. Conflictos fronterizos | 54 |
| 9. Aplicación de la legislación comunitaria antes de la adhesión | 54 |
| | |
| III. Una estrategia para la ampliación | 55 |
| 1. Negociaciones de adhesión | 55 |
| 2. Estrategia de preadhesión reforzada | 56 |
| | |
| IV. Chipre | 58 |
| 1. Desarrollo económico | 58 |
| 2. Perspectivas de llegar a un acuerdo político | 58 |
| 3. Relaciones con la Unión Europea | 59 |
| | |
| V. La Conferencia europea | 59 |
| | |
| VI. Relaciones con Turquía | 59 |
| | |
| VII. Recomendaciones finales | 61 |
| | |
| Tercera parte. Nuevo marco financiero (2000-2006) | 65 |
| | |
| I. Problemática global | 65 |
| 1. Abarcar un período de una duración suficiente | 65 |
| 2. Permitir la financiación de las necesidades esenciales | 65 |
| 3. Garantizar una gestión sana de la hacienda pública | 66 |
| | |
| II. Dinámica de los gastos | 66 |
| 1. Gastos agrícolas | 66 |
| 2. Gastos estructurales | 67 |
| 3. Otras categorías de gastos | 68 |
| 4. Reservas | 70 |
| 5. Marco de referencia propuesto | 70 |

| | |
|--|----|
| III. Sistema de financiación | 71 |
| 1. Funcionamiento del sistema | 71 |
| 2. ¿Introducción de un nuevo recurso propio? | 71 |
| 3. Principales tendencias de aquí al año 2006 | 72 |
| 4. Sistema de financiación futuro | 73 |
| | |
| Anexo a la tercera parte: cuadros y gráfico | 75 |

Introducción

El Consejo Europeo de Madrid, celebrado en diciembre de 1995, reafirmó que las decisiones necesarias para iniciar las negociaciones de adhesión con los países candidatos a incorporarse a la Unión Europea se tomarían en los seis meses siguientes a la conclusión de la Conferencia Intergubernamental (CIG) y teniendo en cuenta el resultado de esta última. 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 a comenzar la elaboración de un documento global sobre la ampliación. Asimismo solicitó a la Comisión que llevara a cabo un análisis pormenorizado del sistema financiero de la Unión Europea con objeto 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, que tuviera en cuenta la perspectiva de la ampliación.

La presente comunicación «Agenda 2000», junto con los dictámenes sobre cada una de las solicitudes de adhesión, constituye la respuesta global de la Comisión a dichas solicitudes. En ella se bosquejan, dentro de un marco único, las perspectivas generales de la evolución de la Unión y de sus políticas más allá del cambio de siglo, las cuestiones horizontales relacionadas con la ampliación y el futuro marco financiero más allá del año 2000 teniendo en cuenta la perspectiva de una Unión ampliada.

Frente a los grandes paquetes financieros del pasado, la ampliación ocupa, en la Agenda 2000, un lugar mucho más importante. En efecto, los países candidatos son más numerosos, de características más diversas, y todos ellos futuros beneficiarios netos. Por añadidura, tanto las reformas de las políticas como la absorción de nuevos miembros deberán realizarse dentro de un marco financiero riguroso.

Balance desde el Acta Única

Europa ha cambiado considerablemente en el transcurso de una década. Dos ampliaciones sucesivas han aumentado el número de Estados miembros a quince. Dos importantes reformas de los tratados, el Acta Única y el Tratado sobre la Unión Europea, han modificado por

fundamente el marco institucional y político de la Unión. Dos grandes paquetes financieros han redefinido los objetivos y los medios de la integración que han acompañado a esas evoluciones.

Estos cambios han contribuido a generar una nueva dinámica integradora únicamente comparable con la que se produjo durante los primeros años de vida de las Comunidades. La puesta en marcha del mercado único fue capital en ese proceso, como también lo fue el esfuerzo de solidaridad sin precedentes entre los Estados miembros plasmado en el rápido desarrollo de las políticas económica y de cohesión social. El camino hacia la unión económica y monetaria (UEM) abierto por el Acta Única y oficialmente establecido en el Tratado de Maastricht fortaleció aún más ese desarrollo al fomentar una mayor estabilidad económica y al aumentar la confianza.

Este recobrado vigor en la historia de la integración europea encuentra sus raíces tanto en el sólido y evolutivo marco de los Tratados como en unas perspectivas financieras a medio plazo estables y honestas, unido a un consenso interinstitucional sobre la necesidad de una disciplina presupuestaria y una moderación en el desarrollo de las políticas de la Unión. A pesar de la considerable expansión de las actividades de la Unión a lo largo de la pasada década, el presupuesto comunitario ha permanecido considerablemente por debajo de los límites para gastos. En lo que atañe a los gastos reales, el presupuesto de 1997 se sitúa en un 1,17 % del PIB frente al límite del 1,23 % del PIB previsto en las perspectivas financieras.

Pero la aceleración histórica de la construcción europea en el transcurso de estos diez últimos años también estuvo influida por las evoluciones exteriores a la Unión. El final de la guerra fría y la descomposición de la Unión Soviética abrieron nuevos horizontes para la cooperación internacional, e impulsaron a la Unión a asumir un papel clave de cara a fomentar el cambio y la estabilidad en toda Europa. Así sucedió en especial con ocasión de su apoyo a la reunificación alemana y de su gran esfuerzo de ayuda a los países de Europa Central y Oriental (PECO). El Consejo Europeo de Copenhague abrió las perspectivas de una ampliación hacia

dichos países. Posteriormente, en Essen, se pondría en marcha la estrategia de preadhesión.

Asimismo, se han establecido relaciones más estrechas con los nuevos Estados Independientes nacidos de la antigua Unión Soviética así como con los países de la orilla meridional y oriental del mediterráneo. De la misma manera, el impulso y la fortaleza de las relaciones de la Unión con sus socios de Europa Occidental y con Estados Unidos quedaron reflejados en el establecimiento del Espacio Económico Europeo y en la nueva agenda transatlántica. En el frente económico, la Unión desempeñó un papel decisivo en la conclusión con éxito de la Ronda Uruguay y en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), confirmando así su rango de protagonista en el contexto de la creciente mundialización.

Pero estos éxitos reales no deben ocultar las dificultades a las que la Unión ha tenido que hacer frente en estos diez últimos años. Dificultades ante todo de índole económica. Tras los resultados económicos positivos de finales de los años ochenta y comienzo de los años noventa, período en el que se crearon nueve millones de puestos de trabajo, la posterior caída provocó un incremento del paro en la Unión, dificultando las reformas presupuestarias y estructurales en los Estados miembros. No obstante, se han realizado considerables avances desde entonces, en buena medida como resultado de los programas de convergencia establecidos con arreglo a las disposiciones del Tratado de Maastrich para preparar la UEM. A escala europea, la coordinación política se ha visto fortalecida y se han tomado nuevas iniciativas para utilizar mejor el potencial de Europa como una única entidad económica. Aunque estas acciones han contribuido a que las perspectivas económicas de la Unión sean mucho mejores de lo que lo fueron estos últimos años, los niveles de desempleo siguen siendo inaceptablemente altos.

Las dificultades encontradas también fueron de orden político y psicológico. El debate sobre la ratificación del Tratado de Maastricht demostró que los ciudadanos se habían visto sorprendidos por una aceleración institucional a la que no se sentían asociados. La importancia cobrada por la Unión en la vida cotidiana contrastaba con la persistencia o el agravamiento de sus propias dificultades. A causa de la importancia adquirida por la Unión, los

ciudadanos esperan mucho de ella. Desean ser escuchados y asociados, quieren respuestas a sus preocupaciones, sean éstas el paro, el deterioro del medio ambiente, la salud pública, la droga y la delincuencia o la inestabilidad a las puertas de Europa.

El Tratado de Amsterdam

Antes de iniciar una nueva y crucial fase de la historia europea, era necesario modernizar el Tratado, reforzando la Europa de los ciudadanos, mejorando la capacidad exterior de la Unión y reformando el marco institucional. Estos eran los retos de la CIG que acaba de concluir. El Tratado de Amsterdam supone avances considerables en esos puntos, pero las reformas institucionales son parciales y deben completarse antes de las futuras ampliaciones. El nuevo dispositivo levantado sobre un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, y la integración en el Tratado del Convenio de Schengen constituyen un paso importantísimo hacia la Europa de los ciudadanos. La inclusión de un título sobre el empleo en el Tratado consagra el lugar preeminente conferido a la lucha por el empleo en la Unión. Las modificaciones introducidas en los capítulos social y sobre el medio ambiente son reflejo del anhelo de una Europa más humana y más cercana al ciudadano.

El nuevo Tratado mejora el dispositivo de la política exterior y de seguridad común (PESC) y la coherencia entre ésta y las relaciones económicas internacionales. La Unión podrá de esta manera aumentar progresivamente su presencia y su eficacia en la escena internacional y llevar a cabo una política exterior que esté a la altura de su potencial y que sea más conforme a los deseos de los ciudadanos europeos.

Desde un punto de vista institucional, la función de colegislador del Parlamento Europeo se ha visto reforzada considerablemente por la ampliación de la codecisión y la simplificación de los procedimientos. La extensión de la mayoría cualificada es más modesta, aunque sectores importantes, como la investigación, estarán en adelante sometidos al voto mayoritario. Cobra pues aún más importancia, en espera de reformas ulteriores, el utilizar al máximo todas las posibilidades que ofrece el nuevo Tratado en lo relativo al paso al voto por mayoría cualificada. Esto es especialmente cierto en el caso de las medidas ligadas al

espacio de libertad, de seguridad y de justicia, a la política comercial común y a la PESC. La introducción de la cooperación reforzada permitirá asimismo hacer frente más eficazmente al reto de una Unión más amplia y más heterogénea.

El claro fortalecimiento del estatuto y de los poderes del presidente de la Comisión va a aumentar la visibilidad y la eficacia de esta última. Al mismo tiempo, la reforma interna anunciada por la Comisión, a la que se hace mención en una declaración de la conferencia, permitirá adaptar esta institución a las exigencias del siglo XXI.

Reforzar las instituciones

El Tratado de Amsterdam constituye por lo tanto un nuevo paso hacia la unificación de Europa y abre el camino para iniciar el proceso de ampliación. Pero éste no debe en ningún caso suponer una huida hacia adelante. Por esta razón, es necesario, como prevé el Tratado de Maastricht, poner en marcha el euro el 1 de enero de 1999. También será necesario desarrollar y profundizar el conjunto de las políticas de la Unión para construir una Europa que sea a la vez mayor y más fuerte.

Ahora bien, sobre todo habrá que proceder a tiempo al fortalecimiento de las instituciones y de su funcionamiento, tal y como establece el Protocolo anejo al Tratado sobre el futuro de las instituciones. Todo retraso comprometería la ampliación efectiva de la Unión.

En consecuencia, la Comisión propone fijar, desde ahora mismo, una fecha para la reforma relativa a la ponderación de los votos en el Consejo que debe acompañar a la reducción del número de miembros de la Comisión a uno por Estado miembro antes de la primera ampliación. Con independencia de la fecha probable de esta ampliación, habrá que tomar una decisión política sobre este asunto mucho antes del año 2000. Esta reforma no bastará, sin embargo, para pensar en una ampliación importante, como, por otro lado, se desprende del Protocolo sobre el futuro de las instituciones. Por ello, la Comisión sugiere convocar, lo antes posible después del año 2000, una nueva CIG con objeto de llevar a cabo una reforma en profundidad de las disposiciones del Tratado relativas a la composición y al funcionamiento de las instituciones. Una reforma de esta naturaleza deberá en todo caso incluir la introduc-

ción generalizada del voto por mayoría cualificada.

Ampliar la Unión

La ampliación hacia los PECO y Chipre es un designio histórico para la Unión. También supone una oportunidad para Europa: para su seguridad, su economía, su cultura, su posición en el mundo. La aplicación, a escala del continente europeo, del modelo de integración pacífica y voluntaria entre naciones libres es una prueba de estabilidad. La Unión, que contará con más de cien millones de nuevos ciudadanos, será testigo de una actividad económica y comercial más fuerte y de un nuevo impulso para desarrollar e integrar la economía europea en su conjunto. La diversidad cultural de Europa constituirá una fuente de creatividad y de riqueza. La adhesión de nuevos Estados miembros aumentará el peso y la influencia de la Unión en la escena internacional.

Al mismo tiempo, el propio número de candidatos y las grandes diferencias de desarrollo económico y social que traerán consigo colocarán a la Unión frente a desafíos políticos e institucionales mucho mayores que los conocidos hasta ahora. La población de la Unión aumentará previsiblemente en más de una cuarta parte, para alcanzar cerca de 500 millones de personas, pero el PIB total sólo subirá un 5%. No obstante los ímprobos esfuerzos acometidos por estos países, su integración en los programas y estructuras actuales será una tarea delicada. El proceso de ampliación también exigirá una cuidadosa gestión de las relaciones de la Unión con otros socios, en Europa y en otras partes del mundo, para garantizar que contribuya a los objetivos generales del fortalecimiento de la cooperación y de la seguridad internacionales.

Los retos que se avecinan

Con la ayuda de un nuevo Tratado, teniendo a su servicio un euro fuerte y un gran mercado único, y empujada por la dinámica de la ampliación, la Unión debería abordar el próximo siglo en mejores condiciones que las actuales. Desde esta perspectiva, se hace necesaria una reflexión sobre cómo configurarían las tendencias a largo plazo, tanto externas como internas, los acontecimientos y cómo influirán

en la manera en que la Unión podría alcanzar sus objetivos.

Esta reflexión también debe abordar la cuestión de cómo desarrollar el modelo europeo de sociedad en el siglo XXI y cuál será la mejor forma de responder a las principales *preocupaciones de los ciudadanos*. La primera de esas preocupaciones se refiere a las tasas actuales, insoportablemente altas, de desempleo y exclusión social que socavan los mismísimos cimientos de la sociedad. Al mismo tiempo, las crecientes amenazas para el medio ambiente se han convertido en uno de los principales temas de preocupación de todos los ciudadanos. De la misma manera, la toxicomanía y la delincuencia organizada ocupan con mayor frecuencia un lugar preeminente en las preocupaciones de los ciudadanos.

La *evolución demográfica* en la Unión en los próximos veinticinco años será muy importante: el número de personas mayores de 60 años aumentará en 37 millones, mientras que la población activa descenderá en 13 millones. Esto incrementará las tensiones sobre los sistemas de pensiones y de seguridad social, que necesitarán de una mezcla de reformas y de fortalecimiento de la actividad económica para poder garantizar el mantenimiento de un alto nivel de protección. Al mismo tiempo, esos cambios en la estructura de edad de la población activa refuerzan la necesidad de aumentar las calificaciones de los jóvenes y de ofrecerles la perspectiva de una larga vida profesional a través de la formación continua. Debería prestarse una atención especial a la participación cada vez mayor de la mujer en el mundo del trabajo y en la sociedad, así como al cambio en los modelos familiares.

Las nuevas tecnologías se desarrollan a una velocidad cada vez más amplias. Las nuevas tecnologías tendrán un profundo efecto sobre todos los aspectos de la sociedad. Por ello es necesario realizar un esfuerzo especial para aprovechar al máximo las nuevas posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de cara a la organización del trabajo, permitiendo combinar flexibilidad e intereses individuales. El cambio tecnológico puede aumentar la productividad mejorando los conocimientos de la gente, mejorando las herramientas y facilitando los procesos de producción. En aquellos campos en los que esta combinación tiene un éxito especial, como en la sociedad de la información, la biotecnología o la tecnología medioambiental,

esa evolución crea considerables oportunidades para el crecimiento y la creación de empleo. Para explotar plenamente esas posibilidades, deben hacerse las necesarias inversiones en materia de investigación, nuevo equipamiento, adaptación de las estructuras de gestión y constante mejora de los recursos humanos. Debería prestarse una atención especial a que los avances tecnológicos beneficien a todos los sectores de la sociedad.

El proceso actualmente en marcha de *reestructuración de mercados y de empresas*, alimentado por la innovación, la competencia y el comercio internacional, se ha visto acelerado por la creación del mercado único. Este proceso provocará la modernización de la industria manufacturera en paralelo a un rápido crecimiento del sector servicios, algo que será sumamente favorable al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME). En este contexto, los servicios públicos deberán adaptarse de manera adecuada. El mayor reto consiste en equilibrar los aspectos dinámicos y sociales del proceso de reestructuración combinando flexibilidad para las empresas con seguridad para los particulares. Mientras que, en términos generales, la reestructuración es tanto necesaria como beneficiosa, la *rigidez del mercado laboral* y la inadecuación entre capacidades y demanda han hecho difícil aprovechar totalmente su potencial para la creación de empleos. Este problema se ha visto agudizado por la permanente escasa movilidad geográfica de los europeos, tanto en los Estados miembros como entre ellos.

La Unión tendrá que adaptarse al continuo proceso de mundialización. La Unión está bien situada para beneficiarse de este proceso; su balanza económica general con el resto del mundo es positiva y ha crecido aún más con la liberalización del comercio. La dimensión exterior de las políticas comunitarias, como la política medioambiental o la política energética, será, con más fuerza que en el pasado, un elemento integrante de su política exterior. La Unión deberá asimismo adaptarse a la aparición de un *mundo multipolar*. Por su importancia económica y geopolítica, la Unión tiene la posibilidad de convertirse en una pieza clave en ese mundo. A tal fin, habrá que elaborar un planteamiento a la vez coherente y general de las relaciones exteriores.

*
* *

Éste es el contexto en el que la Comisión presenta su comunicación «Agenda 2000», que pretende responder de una manera global a los retos futuros de la Unión.

La primera parte aborda la evolución de las políticas de la Unión. Basándose en el nuevo Tratado de Amsterdam, las políticas internas deberían establecer las condiciones para un crecimiento sostenible y para la mejora del empleo, dar prioridad a la formación, modernizar los sistemas de empleo y mejorar las condiciones de vida. Reformas posteriores de las políticas estructurales y de la política agrícola común (PAC) reforzarán el compromiso de la Unión en favor de la cohesión económica y social, así como de la agricultura y del desarrollo rural, a la par que la prepararán para la ampliación. Por último, aborda la cuestión de cómo lograr una mayor unidad y eficacia en las relaciones exteriores de la Unión.

La segunda parte se ocupa del desafío que supone la ampliación. Establece las principales conclusiones y recomendaciones de los dictá-

menes individuales sobre los países candidatos y expone la opinión de la Comisión con respecto al inicio del proceso de adhesión, así como con respecto al refuerzo de la estrategia de preadhesión. El volumen II de la presente comunicación contiene un análisis de la repercusión de la ampliación sobre las políticas de la Unión y una presentación pormenorizada de la estrategia de preadhesión reforzada.

La tercera parte establece el nuevo marco financiero para el período 2000-2006. En ella se demuestra que el doble objetivo de profundizar y ampliar la Unión puede alcanzarse sin rebasar el límite máximo del 19,27 % del PIB de los recursos propios, respetando por tanto una disciplina presupuestaria constante. Por último aborda la cuestión del futuro sistema financiero.

Tomados en su conjunto, estos elementos ofrecen una visión clara y coherente de la Unión en el momento en que ésta se apresta a entrar en el siglo XXI.

Primera parte. Las políticas de la Unión

Más allá del año 2000

El ambiente interno y externo de la Unión están sometidos a una rápida mutación: Europa debe adaptarse, evolucionar, reformarse. Debe, más que en el pasado, concentrarse en lo esencial y dar prioridad a aquellos sectores de actividad en los que puede aportar un valor añadido real. Gracias a su derecho de iniciativa, la Comisión tiene una misión capital en la reorientación de las políticas de la Unión. Al mismo tiempo, debe volver a examinar su acción y mejorar su capacidad de gestión, de coordinación y de control. En una Europa más grande y más heterogénea, su papel de defensora del interés común será todavía más importante que en el pasado. Para tener éxito, será necesario que reorganice y modernice sus estructuras.

La *evolución de las políticas internas* constituye una primera prioridad. Esa evolución debe hacerse en torno a cuatro ejes: crear las condiciones de un crecimiento duradero que favorezca el empleo, hacer hincapié en el conocimiento y en las nuevas tecnologías, modernizar los sistemas de empleo y mejorar las condiciones de vida.

Los objetivos de la cohesión están claramente definidos en el Tratado. La cohesión económica y social cobrará aun más importancia en una Unión ampliada y, por lo tanto, necesariamente más heterogénea. El esfuerzo de cohesión supone una inversión en nuestro propio futuro. La pregunta que debemos hacernos es la de cómo adaptar nuestros instrumentos al futuro y al reto que supone la ampliación.

I. Políticas internas

El paso con éxito a la UEM y la plena utilización del potencial del mercado único fortalecerá a Europa como entidad económica, contribuyendo a un crecimiento sostenible. Su competitividad depende de la existencia de empresas dinámicas y de la destreza y conocimientos de sus habitantes. Para traducir el crecimiento en puestos de trabajo, habrá que modernizar los sistemas de creación de empleo.

La reforma de la *política agrícola común* de 1992 ha supuesto un éxito considerable. Sin embargo, ha llegado el momento de dar nuevos pasos hacia los precios del mercado mundial y a las ayudas directas a las rentas agrarias. Diversas razones abogan en favor de ese planteamiento: el riesgo de nuevos desequilibrios comerciales, la perspectiva de una nueva ronda de negociaciones comerciales, la aspiración a una política agrícola orientada hacia la calidad y que respete más el medio ambiente y, por último, pero no por ello menos importante la perspectiva de la ampliación. Al mismo tiempo, se hace cada vez más necesaria una política de desarrollo rural con todas las de la ley.

En lo que atañe a sus relaciones exteriores, ha llegado la hora de que la Unión elabore y ponga en práctica una política exterior plenamente operativa. El Tratado de Amsterdam otorga a la Unión unos instrumentos más adecuados para desarrollar la PESC. El euro representa una oportunidad única para que la Unión se convierta en una de las principales potencias financieras. La ampliación reforzará esa influencia. Se ha lanzado un verdadero llamamiento a Europa, cuya colaboración y cooperación se busca en todas las partes del mundo, para que asuma sus responsabilidades. La Unión debe responder de manera positiva, tanto porque tiene intereses políticos y económicos que defender como porque tiene mucho que aportar a la paz, a la democracia y a la defensa de los valores y derechos humanos.

Más allá de estas metas económicas, los europeos también desean una sociedad unida e integradora basada en la solidaridad, así como en un alto nivel de vida, un medio ambiente puro, la libertad, la seguridad y la justicia. Las políticas internas de la Unión deben orientarse con mayor resolución hacia el logro de esos objetivos.

1. Establecer las condiciones para un crecimiento sostenible y la creación de empleo

La transición hacia la unión económica y monetaria sigue siendo una importantísima fuente de impulso para la Unión: todos los preparativos técnicos para garantizar que el euro vea la luz del día en enero de 1999 han finalizado. Como resultado de los ímprobos esfuerzos realizados por los Estados miembros para lograr la convergencia, existen fundadas esperanzas de que un buen número de ellos se encuentre en condiciones de participar desde un principio. El paso al euro no sólo redundará en una mayor estabilidad, también mejorará la eficacia del mercado y fomentará las inversiones. Abrirá asimismo nuevas posibilidades para una *gestión macroeconómica* más eficaz en Europa. La resolución de Amsterdam sobre crecimiento y empleo y el pacto de estabilidad y de crecimiento proporcionan un marco favorable para el crecimiento económico y la creación de nuevas posibilidades de empleo.

El mercado único puede desempeñar un papel clave a la hora de favorecer el crecimiento y el empleo siempre y cuando se aproveche todo su potencial. Para ello, el plan de acción aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam debe aplicarse en todos sus elementos. Lograr que las normas sean más eficaces y eliminar todas las distorsiones del mercado y obstáculos sectoriales convertirán a Europa en un mercado dinámico y atractivo. Además, el mercado único debe utilizarse para defender los intereses de la Unión y reforzar su presencia en la esfera internacional.

Una mayor integración, la estricta aplicación por la Comisión de las *normas de competencia*, incluida una estrecha vigilancia de las ayudas de Estado, cobra si cabe mayor importancia para los agentes económicos y contribuirá a mejorar los resultados económicos generales de la Unión. Se simplificarán las normas y se modernizarán los sistemas de control y de ejecución en cooperación con los Estados miembros, procediendo a una descentralización siempre que sea posible. La Unión también presionará para que exista una mayor cooperación internacional en el ámbito de la política de competencia.

Teniendo en cuenta su probado potencial para la creación de empleos, la mejora de las condiciones de funcionamiento de las *pequeñas y*

medianas empresas en el mercado único sigue constituyendo una prioridad de primer rango. Para ello habrá que reducir la burocracia y el número de normas, estimular nuevas fórmulas de cooperación entre las pequeñas y grandes empresas y aumentar las posibilidades de financiación y capitalización accesibles a las PYME. La proyectada nueva línea crediticia del BEI tendrá una importancia especial. Además, la Unión debería continuar financiando aquellas actividades que tengan por objetivo mejorar las condiciones de funcionamiento de las PYME.

Como consecuencia de la inclusión en el Tratado de Amsterdam del desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la Unión, habrá que trabajar para llegar a una producción sostenible y a unas pautas de consumo respetuosas del medio ambiente. La incorporación de los últimos avances tecnológicos a la política medioambiental y el recurso a nuevos instrumentos como los incentivos basados en el mercado pueden contribuir realmente a mejorar la competitividad de la industria y del sector servicios de Europa.

El desarrollo continuo de las redes transeuropeas (RTE) servirá para promover tanto un desarrollo sostenible como la cohesión interna de la Unión al estrechar los lazos entre las diferentes regiones. Junto a esto serán necesarios unos sistemas de transporte más limpios, que utilicen al máximo las nuevas tecnologías, para hacer frente a los problemas de congestión, contaminación y cambio climático. Las RTE tienen también un papel sumamente importante a la hora de crear nuevos vínculos con los países candidatos de Europa Central y Oriental. La naturaleza transeuropea de las ventajas derivadas de estos proyectos es lo que de hecho justifica las continuas e importantes contribuciones de la Unión en pos de su realización.

Los fondos comunitarios pueden contribuir de manera crucial a que se concreten los proyectos RTE en los ámbitos del transporte, de la energía y de las comunicaciones. Durante el próximo período financiero se desarrollará la fase principal de construcción de muchos de los proyectos prioritarios, lo que supondrá unos gastos globales más elevados que en el período 1994-1999, en el que la Comunidad habrá financiado esencialmente los trabajos preparatorios. La adhesión de nuevos Estados ampliará la zona geográfica cubierta por las RTE, aumentando, en consecuencia, las necesidades

financieras. Existe toda una serie de fuentes de financiación de las RTE, entre las que figuran el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Banco Europeo de Inversiones/ Fondo Europeo de Inversiones (BEI/FEI). Una coordinación eficaz de estos instrumentos, incluido el desarrollo de la financiación pública y privada, resulta esencial, pero no será suficiente para hacer frente a las necesidades previstas en este sector. Así pues, habrá que descubrir otras fuentes de financiación fuera de las consignaciones presupuestarias actuales.

2. Dar prioridad a los conocimientos

La economía mundial se caracteriza en la actualidad por un rápido proceso de mundialización y por un uso creciente de las tecnologías de la información y de la comunicación. Estas tecnologías determinan la competitividad a escala mundial de todos los sectores económicos y fomentan la aparición de nuevos bienes inmateriales.

Para sacar el mayor partido de este proceso, en términos de crecimiento, de competitividad y de empleo, hay que dar prioridad al desarrollo, a la circulación y a la utilización de esos bienes inmateriales. De ahí que las políticas del conocimiento —investigación, innovación, educación y formación— revistan una importancia capital para el futuro de la Unión.

Frente a los retos del desarrollo tecnológico y de la innovación y en un momento en el que los competidores de Europa aumentan de manera significativa sus esfuerzos, es vital dar un nuevo impulso a los trabajos comunitarios de *investigación y desarrollo tecnológico*. Esos trabajos deben presentar un valor añadido real en comparación con los programas nacionales. Este es el objetivo principal del quinto programa marco, cuya dotación financiera deberá ser superior a la del programa en curso. La Unión debe concentrar sus actividades de investigación en la mejora de la capacidad competitiva de la economía europea, favoreciendo así la creación de nuevos empleos. Por consiguiente, es especialmente importante que Europa sea capaz de transformar los avances científicos y tecnológicos en éxitos industriales y comerciales. En este contexto, la innovación llevada a cabo por las PYME es un factor sumamente esperanzador. Hay que fomentar la

creación de empresas que utilicen alta tecnología y que sean innovadoras en Europa. La Unión tiene asimismo que recuperar su retraso en lo que atañe a la difusión de las tecnologías y a la propiedad intelectual de sus descubrimientos.

Al igual que la investigación, *la educación y la formación* son inversiones inmateriales esenciales. La Unión seguirá dando prioridad a aquellas medidas concretas que, siguiendo el modelo de los programas Sócrates, Leonardo da Vinci o La Juventud con Europa, favorezcan los intercambios de jóvenes, de científicos o de profesores. Ante el éxito de programas como Erasmus, habrá que estudiar nuevas medidas que favorezcan la movilidad internacional de los ciudadanos europeos. La nueva generación de programas tendrá por objetivo el fomento de la formación a lo largo de toda la vida a través de proyectos internacionales innovadores y del intercambio de experiencias positivas.

La *sociedad de la información* supone un reto importantísimo para la competitividad de Europa. Conviene estimular su desarrollo en sectores tales como el del comercio electrónico y el audiovisual. La sociedad de la información se ha convertido además en un formidable vehículo de educación, de formación y de cultura. Por lo tanto, es conveniente mejorar el conocimiento de estas nuevas tecnologías, sobre todo en las escuelas.

3. Modernizar los programas de empleo

Para que el crecimiento y la competitividad favorezcan lo más posible el empleo, se deben modernizar las políticas del mercado de trabajo y de empleo. Si bien dichas políticas son en gran medida responsabilidad de los Estados miembros, la Unión ha proporcionado un marco de referencia que comenzó a edificarse en Essen y que se ha ampliado en Amsterdam. Habría que aprovechar al máximo todas las posibilidades que ofrece el nuevo título sobre el empleo del Tratado, como los proyectos piloto, el intercambio de experiencias positivas, los análisis comparativos y las recomendaciones específicas a los Estados miembros. De esta manera, tendrá lugar una verdadera coordinación de las políticas de empleo nacionales, en la que participarán todas las partes interesadas, y que estimulará el diálogo social. El objetivo debe ser la máxima flexibilidad para las empre-

sas y la máxima seguridad para los particulares.

La Comunidad y sus Estados miembros tendrán que revisar un cierto número de políticas para poder alcanzar los siguientes objetivos: ¿cómo aumentar el índice de participación a través de nuevas formas de organización del trabajo?, ¿cómo fomentar la movilidad? y ¿cómo prever y responder a la reestructuración informando y consultando apropiadamente a los trabajadores, mejorando su reintegración y estimulando el espíritu empresarial? Los actuales sistemas de protección social deberían ser más favorables al empleo. Los programas contra el paro deberían orientarse hacia una mayor capacidad de contratación en el contexto de un proceso hacia la formación continua. Además, los regímenes fiscales también deberían ofrecer incentivos adecuados para la creación de empleos.

La *reforma de los sistemas de pensiones y de salud* en un contexto caracterizado por el envejecimiento de la población plantea a los Estados miembros y a la Unión un reto especial. La solución a este reto tiene que conciliarse con la necesidad de respetar una disciplina presupuestaria. La modernización de los sistemas de protección social debe llevarse a cabo sobre la base de un análisis común, de la coordinación de las políticas y del diálogo con los interlocutores sociales. La Unión continuará sirviendo de foro para fomentar un mejor entendimiento mutuo sobre las perspectivas a largo plazo y para determinar los retos comunes. En caso necesario, una serie de medidas normativas podrían establecer un nuevo marco común, en especial en lo que atañe a los fondos para pensiones en la zona financiera del euro.

4. Mejorar las condiciones de vida

Las perspectivas globales sobre crecimiento y empleo para la próxima década son alentadoras. Al mismo tiempo, podrían coexistir todavía modelos muy diferentes de empleo y de desarrollo social tanto dentro de la Unión como dentro de los Estados miembros. Será necesario realizar un esfuerzo especial para tener la certeza de que las ventajas derivadas del crecimiento económico podrán utilizarse para fomentar una *sociedad más cohesionada e integradora*. Con independencia del uso previsto de los fondos estructurales y de los restantes instrumentos comunitarios, la Unión

puede ejercer una función de apoyo, fomentando las prácticas correctas y facilitando la cooperación en la lucha contra la exclusión social y cualquier otra forma de discriminación.

Determinados acontecimientos recientes han aumentado la sensibilidad de los europeos a propósito de la salud pública. Existe una urgente necesidad de sacar las lecciones de esta situación, en especial para mejorar la seguridad de los alimentos. Resulta prioritario reflexionar sobre el sistema de autorizaciones para la producción y comercialización de aquellos productos que tengan una repercusión sobre la salud pública. En este contexto, el artículo 129 tal y como ha sido completado por el Tratado de Amsterdam debería ser utilizado al máximo. La Unión debería asimismo defender a escala internacional sus planteamientos y sus rigurosas normas en este campo de conformidad con las normas multilaterales.

Para poder responder a los *retos medioambientales* de una Unión ampliada, debe garantizarse una aplicación y un control más eficaces del acervo medioambiental. Habrá que seguir trabajando para integrar las consideraciones sobre el medio ambiente en la concepción y aplicación de todas las políticas comunitarias pertinentes, para responder así a una exigencia pública de una mejor calidad de vida.

Mundialización y mayor integración económica suponen que la relación coste-eficacia se erige en un factor crucial de una política medioambiental correcta al igual que una cooperación más amplia con todas las partes implicadas, como la practicada con éxito en el programa Auto-Oil. Ello no sólo protegerá y mejorará la situación existente dentro de la Unión, sino que también supondrá una vía para alcanzar los objetivos que la Unión se ha marcado a raíz de la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

El derecho a desplazarse e instalarse libremente es fundamental para el ciudadano europeo. La libre circulación de personas debe, no obstante, ir pareja a un adecuado nivel de seguridad y de justicia si se quiere que sea unánimemente considerada como una verdadera ventaja. En Amsterdam, este doble requisito se inscribió en el Tratado a través del establecimiento progresivo de una zona de libertad, de seguridad y de justicia. La integración de la cooperación de

Schengen en el Tratado amplia el acervo en este ámbito.

Las presiones migratorias sobre Europa seguirán siendo fuertes en los próximos años y, como en el pasado, tendrán una fuerte repercusión en el progreso social y económico. Europa seguirá siendo un polo de atracción para muchas personas necesitadas de protección internacional. Delincuencia, fraude, corrupción, tráfico de seres humanos o tráfico de estupefacientes u otras sustancias ilegales requieren, sin distinción, claras respuestas comunes.

Con el nuevo Tratado se abren a la Unión nuevas posibilidades para desarrollar una política que abarque el control en las fronteras, la inmigración, el asilo, la lucha contra la criminalidad en todas sus formas, así como la cooperación judicial en asuntos civiles y penales. El plan de acción contra la delincuencia organizada acordado en Amsterdam pone de manifiesto la determinación política de avanzar rápidamente en este ámbito de gran interés para el ciudadano europeo.

II. Cohesión económica y social

1. Mantener el esfuerzo de cohesión

Mantener la prioridad política

La introducción de la cohesión económica y social en el Acta Única Europea impulsó la reforma de los fondos estructurales de 1988. El Tratado de la Unión Europea hizo de la cohesión uno de los tres pilares de la construcción europea, junto con la unión económica y monetaria y el mercado único. Por último, la resolución de Amsterdam sobre crecimiento y empleo reafirma la prioridad que se debe conceder a la lucha contra el desempleo.

Claramente, la prioridad política de la cohesión económica y social debe mantenerse. De hecho, la perspectiva de la ampliación a nuevos países con niveles de desarrollo muy diferentes insiste aún más si cabe en esta necesidad. La solidaridad europea será más necesaria que nunca para conseguir el objetivo principal de reducir las diferencias de desarrollo tal como menciona explícitamente el artículo 130 A. Representa una aportación esencial para la estabilidad de la Unión y para conseguir un nivel de empleo elevado. Habrá que seguir atajando la desigual capacidad de las regiones para fomentar un desarrollo duradero y las dificultades de adaptación a las nuevas condiciones del mercado, que exigen una renovación más temprana de las competencias de hombres y mujeres. Los fondos estructurales deberán favorecer en toda la Unión Europea un desarrollo competitivo, un crecimiento duradero, la creación de empleo y

la promoción de una fuerza laboral experta, formada y adaptable.

Garantizar la solidaridad financiera

El Consejo Europeo de Edimburgo decidió cuantificar esta solidaridad situándola en un nivel significativo (0,46 %) del PIB de la Unión Europea al final de las actuales perspectivas financieras.

La prioridad concedida a la cohesión económica y social se ha materializado a través de extensos programas, en colaboración con los Estados miembros y las regiones, tanto en las regiones más desfavorecidas (objetivos n^{os} 1 y 6) como en las regiones industriales en crisis (objetivo n^o 2) o rurales (objetivo n^o 5b). Además, se ha desplegado un importante esfuerzo en relación con el empleo y la transformación industrial (objetivos n^{os} 3 y 4).

El primer informe sobre la cohesión, elaborado de conformidad con el artículo 130 B del Tratado, puso de manifiesto la necesidad y la pertinencia del sistema de apoyo estructural comunitario y permitió sacar conclusiones para el futuro. Igualmente demostró que los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas subvencionables en virtud del objetivo n^o 1 han progresado en materia de convergencia real, gracias, entre otras cosas, a las intervenciones de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión. Sin embargo, a pesar de haberse logrado éxitos significativos, queda mucho camino por recorrer, en particular en materia de empleo: el desempleo no sólo no desciende de

forma patente, sino que se extiende, y no ya en una serie de regiones menos desarrolladas, donde las diferencias incluso se han aumentado, sino también en las zonas más prósperas de la Unión. Parece pues necesario mantener a lo largo del próximo período de las perspectivas financieras el esfuerzo de apoyo al desarrollo equilibrado del territorio y al desarrollo de los recursos humanos a través de la Unión.

Sin embargo, las limitaciones presupuestarias no permitirán superar el esfuerzo concedido en términos de porcentaje de PIB (0,46 %) de la Unión en 1999. Gracias a los medios suplementarios que puedan obtenerse gracias al crecimiento y al uso más eficaz de los recursos disponibles, será posible financiar tanto el desarrollo de las políticas estructurales de la Unión de los Quince como la integración progresiva de nuevos Estados miembros desde el momento de su adhesión.

Por consiguiente, la rúbrica 2, dedicada a las intervenciones estructurales, deberá mantener un lugar de primer orden en el presupuesto comunitario. Sin embargo, conviene evitar represupuestar de forma automática y sistemática en el ámbito de la programación plurianual.

De este modo, las intervenciones estructurales (fondos estructurales y Fondo de Cohesión) contarán con un importe de 275 000 millones de ecus (a precios de 1997) en relación a los 200 000 millones del período 1993-1999. En las hipótesis recogidas en la parte III de esta comunicación, se reserva un presupuesto de 45 000 millones para los nuevos países candidatos, de los cuales 7 000 millones en forma de ayuda previa a la adhesión. El aumento de transferencias a los nuevos países miembros será progresivo con el fin de tener en cuenta su capacidad de absorción. En cualquier caso, las transferencias globales de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión no deberán superar el 4 % del PIB de un Estado miembro actual o futuro.

Compartir mejor las responsabilidades

Para aumentar la eficacia de los fondos estructurales, será necesario simplificar la gestión e introducir una mayor flexibilidad y descentralización en su ejecución. Esto será conforme a los principios de una gestión moderna y compatible con las restricciones de personal futuras.

En contrapartida, la Comisión insistirá en una mayor selectividad y rigor a la hora de definir las principales prioridades, y es ahí donde la noción de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros deberá adquirir todo su sentido. Al mismo tiempo, será necesario potenciar los sistemas de seguimiento y evaluación y llevar a cabo controles eficaces y rigurosos.

2. Acentuar la concentración

La Comisión propone consolidar el esfuerzo presupuestario de los fondos estructurales durante el período 2000-2006, en un nivel de 210 000 millones de ecus para los quince Estados miembros actuales. Por consiguiente, con relación a 1999, la dotación anual media del nuevo período para la Unión de los Quince disminuirá ligeramente.

Por razones de claridad y eficacia, será necesario reducir el número actual de siete objetivos a tres: dos objetivos regionales y un objetivo horizontal destinado a los recursos humanos.

El porcentaje de la población de las regiones de la Unión de los Quince que son subvencionables en virtud de los objetivos n^{os} 1 y 2 deberá reducirse del 51 % hasta una cifra situada entre el 35 % y el 40 %. Este porcentaje será inferior a la cobertura de la población subvencionable en virtud de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92, que deberá reducirse a partir del 1 de enero de 2000. Por otro lado, las acciones destinadas a las regiones que sigan beneficiándose de la ayuda de los fondos estructurales de forma provisional (retirada progresiva) deberán ser compatibles con las normas de la política de competencia en materia de ayudas estatales.

Mantener la mayor prioridad del objetivo n^o 1

Las regiones menos desarrolladas subvencionables en virtud del objetivo n^o 1, que padecen las dificultades más graves en materia de renta, empleo, sistema de producción e infraestructuras, requerirán la misma prioridad que en estos momentos. Cabe recordar que su nivel medio de desempleo es un 60 % superior a la media comunitaria. En determinadas regiones, el desempleo afecta a más de una cuarta parte de la población activa.

Por esta razón, el importe total de los fondos estructurales dedicado a las regiones subvencionables en virtud del objetivo n^o 1 deberá

suponer, en el conjunto de los quince Estados miembros, alrededor de dos tercios de los fondos estructurales, es decir, un porcentaje comparable a la media del período de programación actual.

En adelante, deberá aplicarse estrictamente el umbral del 75 % del PIB por habitante con respecto a la media comunitaria. Además, deberá mantenerse la concordancia plena con las regiones ayudadas por los Estados miembros en virtud del apartado 3 del artículo 92 del Tratado. Deberían proseguirse los esfuerzos emprendidos tras la revisión de los reglamentos sobre los fondos estructurales de 1993 para que el reparto financiero indicativo sea más objetivo, transparente y equitativo. A partir de criterios bastante similares a los del período actual, se trata de tener en cuenta sólo los factores objetivos de la población subvencionable, la diferencia entre la prosperidad regional y la media comunitaria, y la prosperidad nacional. Se concederá un apoyo adicional a las regiones con una tasa elevada de desempleo.

Para las regiones actualmente incluidas en el objetivo n° 1 que superen el umbral del 75 %, deberá preverse durante un período transitorio una retirada progresiva de las intervenciones. Las modalidades exactas de dicha intervención se definirán posteriormente. La situación particular de las regiones ultraperiféricas, a las que se refieren un nuevo artículo y un protocolo del Tratado, las asimila de forma específica a las del objetivo n° 1. Igualmente, las regiones más septentrionales con una densidad de población muy baja, actualmente incluidas en el objetivo n° 6 y que no serían incluidas en el objetivo n° 1, requerirán acuerdos particulares.

Como ocurre actualmente, se impone adoptar un enfoque integrado del desarrollo de las regiones con un retraso estructural. El éxito del esfuerzo emprendido en cooperación con los Estados miembros depende en efecto de una coordinación adecuada de todos los elementos de la ayuda estructural, ya dependan del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), del Fondo Social Europeo o del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Cada región debe ser atendida en función de sus necesidades específicas y de las prioridades comunitarias. Los programas se establecerán teniendo en cuenta, sobre todo, las prioridades manifestadas por las regiones afectadas. Se insistirá especialmente en la mejora

de la competitividad, condición indispensable para la creación y el mantenimiento del empleo. A tal fin, convendrá apoyar las intervenciones en favor de las infraestructuras, la innovación, las PYME y los recursos humanos.

Redefinir el objetivo n° 2: la reconversión económica y social

Un nuevo objetivo n° 2 centrado en la reconversión económica y social reagrupará las intervenciones en favor de las demás regiones víctimas de dificultades estructurales. Se trata de zonas en proceso de cambio económico (industria y servicios), de zonas rurales en declive o zonas en crisis dependientes de la pesca, o incluso distritos urbanos con problemas. Todas estas zonas se enfrentan a problemas estructurales que se traducen en dificultades para la reconversión económica, una elevada tasa de desempleo o la despoblación en el caso del espacio rural. Se trataría de escoger un número limitado de zonas significativas para impulsar una estrategia integrada de diversificación económica.

Cerca de una quinta parte de la población de la Unión, fuera de las regiones incluidas en el objetivo n° 1, reside en regiones cuya tasa de desempleo es superior a la media comunitaria. El desempleo juvenil supera siempre el 30 %, y, en algunos distritos urbanos, puede llegar a situarse entre el 30 % y el 50 %.

Es necesaria una intervención estructural decidida que facilite la diversificación, la recuperación del dinamismo económico y el desarrollo de un espíritu de empresa activo. Esta intervención debe ayudar a aprovechar el gran potencial de desarrollo económico de estas regiones, acompañar la reestructuración y fomentar las adaptaciones necesarias. Debe concederse una atención muy especial a la educación y la formación así como al acceso a las nuevas tecnologías en la medida en que las cualificaciones no correspondan a las exigencias de la economía moderna.

Los nuevos programas de apoyo a las zonas del objetivo n° 2 deberán tener como finalidad la diversificación económica, en particular en las regiones con una gran dependencia de un único sector económico en crisis. A tal fin, será necesario incrementar el apoyo a las PYME y a la innovación, dar prioridad a la formación

profesional, al potencial local de desarrollo, a la protección del medio ambiente y a la lucha contra la exclusión social, sobre todo en zonas urbanas problemáticas. La inversión en recursos humanos deberá aumentarse en estas regiones a partir de una estrategia de anticipación y de activación del mercado laboral y de las actividades de formación continua. El desarrollo de las zonas rurales deberá basarse en mejores vínculos entre el campo y los centros urbanos locales. De este modo se podrá facilitar la diversificación de las actividades industriales, artesanales, culturales y de servicios.

La Comisión desea que se establezcan criterios de subvencionabilidad comunitarios simples, transparentes y concretos para los diversos tipos de zonas a que se dirija el nuevo objetivo nº 2. Será necesario tener en cuenta criterios socioeconómicos adecuados y, en particular, la tasa de desempleo, el nivel de empleo industrial, la actividad agraria, la derivada de la pesca y su evolución, y el grado de exclusión social. En aras de la simplificación, los diferentes fondos (FEDER, FSE, FEOGA e IFOP) intervendrán en un único programa en cada región. La aplicación de los criterios comunitarios, en el ámbito de la cooperación con los Estados miembros y teniendo en cuenta sus prioridades regionales, deberá centrar geográficamente la intervención en las zonas más afectadas a nivel comunitario. Esto desembocará en una distribución menos dispersa y lo más concordante posible con las zonas ayudadas por los Estados miembros en virtud del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Las zonas actualmente incluidas en los objetivos nº 2 y 5b y que dejen de estarlo de acuerdo con los futuros criterios de selección deberán contar con una ayuda financieramente limitada durante un período transitorio.

Más allá de la ayuda aportada a los actuales cambios en el sector pesquero por las políticas estructurales de los objetivos nº 1 y 2, el IFOP podrá apoyar la reestructuración del sector en el litoral de la Unión a partir de la rúbrica 1 de las perspectivas financieras.

Desarrollar una estrategia de recursos humanos: un nuevo objetivo nº 3

El desarrollo de los recursos humanos será un elemento crucial tanto en las regiones de los

objetivos nº 1 y 2 como en el resto de la Unión y deberá aplicarse de manera coherente. Deberá llevarse a cabo un esfuerzo concreto de modernización del mercado laboral, en consonancia con los planes plurianuales de empleo y el nuevo título sobre empleo incluido en el Tratado de Amsterdam. Deberá concederse prioridad al acceso al empleo, al fomento del aprendizaje continuo y a la promoción de las iniciativas locales de empleo, incluidos los pactos territoriales.

Se creará un nuevo objetivo nº 3 para incluir las regiones no integradas en los objetivos nº 1 y 2. El objetivo pretendido es ayudar a los Estados miembros a adaptar y modernizar sus sistemas de enseñanza, formación y empleo. Esta adaptación se impone por razones de competitividad de la economía y por consideraciones vinculadas a la preservación del modelo europeo de sociedad. En efecto, la educación es una herramienta inmejorable de igualdad y de inserción social.

El nuevo objetivo nº 3 se basará en un ámbito europeo común, pero con la flexibilidad suficiente para reflejar la variedad de sistemas, enfoques y niveles de desarrollo existente en los Estados miembros. Por lo tanto, la estrategia y la financiación deberán ser suficientemente flexibles para amoldarse en función de las prioridades del Estado miembro y la escala de intervención prevista. El diálogo político con los Estados miembros deberá garantizar que los programas del objetivo nº 3 estén realmente centrados dentro de un ámbito realista y eficaz de medidas y que la financiación se utilice de forma que quede garantizada la concordancia con las líneas principales de la política nacional y, al mismo tiempo, quede de manifiesto la contribución de la Unión. El objetivo nº 3 ejercerá su actividad en cuatro áreas que completarán las directrices desarrolladas como parte de la estrategia europea de empleo:

- adecuación a los cambios económicos y sociales,
- sistemas de educación y formación continua,
- políticas activas de mercado laboral para luchar contra el desempleo,
- lucha contra la exclusión social.

Reducir el número de iniciativas comunitarias

En estos momentos existen trece iniciativas comunitarias que han dado lugar a cuatrocientos programas, es decir, tantos como todas las demás intervenciones estructurales juntas. Es realmente excesivo, tanto más cuanto que las iniciativas suelen, en muchos casos, reiterar la aplicación de los programas principales.

Sin duda alguna se impone una reforma que permita resaltar mejor el interés comunitario y el carácter innovador de las iniciativas.

A tal fin, la Comisión propone limitar su número a tres ámbitos en los que el valor añadido comunitario parece más evidente:

- cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, destinada a fomentar una ordenación armoniosa y equilibrada del territorio,
- desarrollo rural,
- recursos humanos en un contexto de igualdad de oportunidades.

Las intervenciones que hoy forman parte de otras iniciativas comunitarias se incorporarán a los programas financiados en virtud de los diferentes objetivos. En este orden de cosas, los recursos de los fondos estructurales asignados a las iniciativas comunitarias podrá reducirse al 5 %.

Por último, será necesario mejorar las acciones innovadoras y los proyectos piloto a los que se dedica, actualmente, el 1 % de los fondos estructurales. Tal dispositivo permitirá someter a prueba las acciones innovadoras, servir de incentivo financiero y desarrollar cooperaciones consolidadas. Sin embargo, es absolutamente necesario evitar la diseminación y la multiplicación de miniproyectos difíciles de gestionar y controlar de forma eficaz. Por ello, se impone una reflexión acerca de una concentración en proyectos significativos y una aplicación simplificada y transparente.

3. El futuro del Fondo de Cohesión

Una de las principales innovaciones del Tratado de Maastricht fue la decisión de crear un Fondo de Cohesión cuyas intervenciones se destinarían a «proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en

materia de infraestructuras del transporte» (artículo 130 D del Tratado).

Las intervenciones del fondo están sujetas a tres condiciones restrictivas. Se destinan a aquellos Estados miembros cuyo PIB por habitante es inferior al 90 % de la media comunitaria, se reservan para proyectos relativos al medio ambiente y al transporte, y están condicionados a la existencia de un programa nacional destinado a cumplir las condiciones de convergencia económica descritas en el artículo 104 C del Tratado.

Se propone mantener este fondo en su forma actual; los Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90 % y que se hayan adherido a la tercera fase de la UEM seguirán siendo subvencionables por el fondo. Su vocación nacional permite mantener el apoyo comunitario en la totalidad del territorio de los Estados miembros menos ricos. La condicionalidad macroeconómica deberá seguir aplicándose. Para los países que formen parte de la tercera fase de la UEM, esto implica el cumplimiento de las disposiciones del pacto de estabilidad y crecimiento, y, sobre todo, los programas de estabilidad. Se llevará a cabo una revisión intermedia de la subvencionabilidad según el criterio de un PNB per cápita por debajo del 90 % de la media comunitaria.

Se propone una dotación anual del fondo, para la totalidad de sus beneficiarios, del orden de 3 000 millones de ecus.

4. Apoyo estructural para los nuevos países miembros

En cuanto se produzca la próxima ampliación de la Unión Europea, el apoyo de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión deberá aplicarse, en principio, a todos los países que se adhieran. La solidaridad comunitaria con estas nuevas democracias enfrentadas a necesidades importantes de desarrollo está plenamente justificada, sobre todo en los ámbitos de las infraestructuras, las medioambientales inclusive, los sectores productivos y los recursos humanos.

Para evitar problemas insalvables de absorción, la ayuda anual deberá aumentarse gradualmente respetando el límite general del 4 % del PIB nacional, que se aplicará conjuntamente a los fondos estructurales y al Fondo de Cohesión.

Por consiguiente, los recursos de la rúbrica 2 del presupuesto comunitario disponibles para

los nuevos Estados miembros serán del orden de 45 000 millones de ecus de los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión. Al final del período, las transferencias estructurales hacia los nuevos Estados miembros representarán alrededor del 30% del total de la rúbrica 2.

Una ayuda previa a la adhesión, incluida en el presupuesto de 45 000 millones de ecus, se podría conceder a partir del año 2000. Con un importe constante de 1 000 millones de ecus anuales, se otorgaría en un primer momento a todos los países candidatos, para después circunscribirse a aquellos cuya adhesión sea posterior. Esta ayuda se destinaría principalmente a ayudar a estos países candidatos a ajustarse a las normas comunitarias en materia de infraestructuras, en particular, y por analogía con las intervenciones actuales del Fondo de Cohesión, en los ámbitos del transporte y el medio ambiente. Además permitiría familiarizar a estos países con las disposiciones de aplicación de las intervenciones estructurales.

5. Mejorar la relación coste-eficacia

La reducción de las diferencias económicas y sociales depende de la existencia de una verdadera visión a medio plazo del desarrollo territorial y de los recursos humanos, sostenida por recursos suficientes, y de una cooperación exigente y descentralizada que permita elaborar estrategias regionales y sociales integradas de desarrollo. En este contexto los instrumentos estructurales de la Unión serán profundamente adaptados para aumentar su eficacia a través de la simplificación, la evaluación y el control.

La reducción del número de objetivos y de iniciativas comunitarias constituirá un paso hacia la simplificación. Habrá que explorar también otros caminos, tendentes a la simplificación de los modos de actuar. El sistema permitirá tener en cada región un único programa plurianual para los objetivos n^{os} 1 y 2. El objetivo horizontal n^o 3 constará de un programa nacional o de varios programas regionales. Se pretende, en efecto, aligerar de manera sustancial la carga administrativa, afinando el planteamiento estratégico integrado del desarrollo y potenciando ante todo el diálogo político entre los Estados miembros, las

regiones, los agentes económicos y sociales y la Comisión sobre la eficacia y los resultados de las medidas financiadas por las políticas estructurales.

La simplificación del sistema de aplicación de las políticas estructurales tiene, como condición previa, un reparto claro de las responsabilidades entre las autoridades nacionales, las autoridades regionales y locales y la Comisión. Las características de este reparto deberán ser las siguientes:

La Comisión y las autoridades nacionales, regionales y locales deberán determinar conjuntamente las prioridades de desarrollo y de intervención en relación con los objetivos comprobables.

La gestión en los Estados miembros y las regiones deberá ser descentralizada, con un tratamiento particular para los grandes proyectos. Se facilitará gracias a una gestión financiera más simple tanto en la Comisión como en los Estados miembros. En contrapartida, los Estados miembros y las regiones deberán justificar sistemáticamente la utilización de los fondos estructurales.

Para permitir un control más exigente y la comprobación de los resultados, la Comisión deberá cerciorarse de la existencia de sistemas adecuados de gestión, evaluación y control en los Estados miembros.

El incremento de la eficacia podrá apoyarse mediante una reserva que deberá ser significativa, al menos un 10%, y únicamente asignada a mitad del período a las regiones que lo merezcan en función de resultados comprobables, incluida la ejecución presupuestaria. Su aplicación deberá ser sencilla y transparente.

El carácter de incentivo de los recursos estructurales deberá potenciarse recurriendo de manera intensiva a otras formas de intervención (bonificaciones de intereses, garantías, participación en el capital-riesgo o adquisición de participaciones), aparte de las subvenciones, para atender mejor las necesidades económicas, incluso en el ámbito de las infraestructuras y en especial las redes transeuropeas, y tener más en cuenta la rentabilidad de los proyectos. Desde este punto de vista, una mejor cooperación entre el BEI, el FEI y los fondos se vislumbra como una condición previa necesaria.

III. La política agrícola común

En diciembre de 1995, la Comisión presentó en el Consejo Europeo de Madrid su informe sobre estrategia en el sector agrario. En este documento se subrayaba la importancia de aumentar la competitividad de los sectores agrario y agroalimentario en los mercados interior y mundial, en consonancia con el contexto de liberalización del comercio y las expectativas de aumento de la demanda mundial de productos alimenticios. El citado informe ponía asimismo de manifiesto la necesidad de que la PAC siguiese evolucionando en la línea iniciada con éxito con la reforma de 1992 y de que se implantase una política rural integrada, paralela al proceso de reforma. Además, el informe reclamaba una simplificación radical de la normativa de la Unión y una importante descentralización de la ejecución de las políticas.

Más tarde, en noviembre de 1996, el primer informe de cohesión abogaba en favor de una evolución más racional de la producción agraria a través de la mayor adecuación de los precios a la realidad del mercado y la continuidad del proceso de ajuste estructural. La Unión debería además adoptar medidas paralelas para explotar las posibilidades económicas y el valor medioambiental de las zonas rurales, así como la capacidad de éstas para proporcionar puestos de trabajo fijos.

Ha llegado el momento de formular, a partir de estas ideas, propuestas concretas para reestructurar la política agrícola común y prepararla para el próximo siglo.

1. Evaluación del proceso de reforma

La política de mercados agrarios

La reforma de 1992 ha traído consigo una considerable mejora de las *balanzas comerciales* y una reducción de las existencias públicas de la mayor parte de los sectores reformados. En el sector de los cereales, la retirada de tierras ha contribuido a mantener la producción bajo control; la mayor competitividad de los precios ha permitido la utilización de importantes cantidades suplementarias en el mercado interior, especialmente para la alimentación del ganado. En el sector de la carne de vacuno, la

situación del mercado estaba evolucionando favorablemente, con una rápida reducción de las existencias de intervención, hasta que estalló la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en marzo de 1996.

La evolución general de la *renta agraria per cápita* ha sido positiva desde que se comenzó a aplicar la reforma, con un crecimiento medio anual del 4,5% entre 1992 y 1996, aunque existe una gran variedad de situaciones según los Estados miembros y la especialización de las explotaciones. La mejora de la situación del mercado, la gran capacidad de adaptación de los agricultores, la coyuntura agromonetaria y, por último, aunque no menos importante, la continua disminución del número de puestos de trabajo en el sector agrario, han contribuido a este resultado. En el sector de los cereales, los precios de mercado aumentaron mucho más de lo originalmente previsto, lo que ha provocado en los años recientes un exceso de compensación a los productores. También en el sector de los productos proteaginosos los precios de mercado registrados fueron, la mayor parte del tiempo, considerablemente superiores al precio de referencia, lo que permitió a los productores acogerse a la franquicia durante cuatro de los cinco años aquí analizados.

Los efectos de la reforma en el *medio ambiente* son desiguales. Pueden destacarse algunas consecuencias positivas, como la utilización más racional de los abonos y plaguicidas derivada de la disminución de los precios, las posibles ventajas de la retirada de tierras (siempre que se gestione correctamente) y los incentivos para la mejora a largo plazo de la distribución territorial de la ganadería. Pero también se observan aspectos negativos, como los incentivos para el regadío que supone la regionalización de los pagos directos por los cereales, productos oleaginosos y cultivos proteaginosos, y la ventaja relativa que representan para la ganadería intensiva la reducción de los precios de los piensos y la subvención del ensilaje.

La reducción del nivel de sostenimiento de los precios y la introducción de pagos directos ha beneficiado indirectamente a los *consumidores*, quienes se han visto liberados de parte de la carga de la ayuda al sector agrario, si bien, por otra parte, ello ha supuesto un incremento del *gasto presupuestario* en las partidas correspondientes. El presupuesto está más controlado, ya

que los factores generadores de incertidumbre que influyeron decisivamente en su pasada evolución (precios mundiales, tipo de cambio del dólar y volúmenes de existencias de intervención), no son ya tan decisivos. Además, la transición al sistema de pagos directos ha incrementado la transparencia de la ayuda a los agricultores.

Política de desarrollo rural

Desde hace casi dos décadas se está tratando de integrar la política estructural agraria en el contexto socioeconómico más amplio de las zonas rurales. La experiencia muestra que la diversificación rural debe utilizarse, de manera flexible, como complemento necesario de la actividad puramente agraria. Actividades que hasta la fecha eran marginales, como la producción y la comercialización de productos de alta calidad, el turismo rural, los proyectos de inversión relacionados con el medio ambiente o la cultura de la región y la pequeña y mediana empresa, han aumentado su importancia y abierto nuevas perspectivas.

La reforma de la PAC de 1992 hacía hincapié en la vertiente medioambiental de la agricultura, principal sector usuario del campo. Entre las medidas complementarias de la reforma destacan las de carácter agroambiental, en general bien acogidas por los ciudadanos y los agricultores. No obstante, la cuantía de la ayuda que aún se suministra a través de los precios y los pagos específicos para determinados cultivos (por ejemplo, el maíz destinado al ensilaje y el lino) puede suprimir todo aliciente para que los agricultores sientan el compromiso de adoptar prácticas más extensivas o dedicar tierras a fines medioambientales.

En general y, como resultado de estas distintas tendencias, la política rural de la Unión sigue presentándose como la yuxtaposición de una política de mercados agrarios, una política estructural y una política medioambiental, con la intervención de instrumentos bastantes complejos y sin homogeneidad global.

2. Perspectivas a largo plazo

Según la mayoría de los institutos de previsión de todo el mundo, las previsiones sobre *mercados agrarios* a largo plazo son favorables para los países exportadores. Las perspectivas de que aumente el consumo de productos alimen-

ticios, especialmente en los países en desarrollo, junto con las limitadas posibilidades de crecimiento paralelo de las producciones nacionales, dejan prever para la próxima década una expansión del comercio mundial y el mantenimiento de los precios mundiales.

Dos factores clave influyen en la *demanda de alimentos*: el crecimiento de la población y el aumento de las rentas. Se calcula que, entre 1995 y 2005, la población mundial aumentará en más de 85 millones de habitantes al año. Además, la expansión de la urbanización incidirá en las pautas de consumo de alimentos. El segundo factor se debe a la existencia de perspectivas favorables para las rentas mundiales y el crecimiento económico, especialmente en los países en desarrollo.

Se espera para la próxima década un aumento de la *producción agraria* mundial, aunque a un ritmo más lento que en el pasado. Concretamente, en muchos países en desarrollo ese incremento será inferior al de la demanda, debido en primer lugar a la relativa escasez de las tierras disponibles a causa de la urbanización y de las limitaciones medioambientales y, en segundo, a la ralentización del aumento de los rendimientos. Bien controlados, los avances de la ingeniería genética podrían servir para aumentar la producción, pero es posible que susciten problemas de aceptación por parte de los consumidores.

Casi todos los analistas pronostican que, en general, los *precios de los productos agrícolas serán altos* hasta el año 2006 y quizá más adelante. Está previsto que aumenten o se mantengan los precios de los cereales, las semillas oleaginosas, la carne de vacuno y de aves de corral, el queso y la leche en polvo, y es posible que disminuyan los de la carne de porcino. No obstante, podrá aumentar en el futuro la variabilidad de los precios, pues se espera que las existencias mundiales sean relativamente bajas en comparación con las de épocas pasadas.

A pesar de este contexto mundial favorable, las *perspectivas para los productos agrícolas* en Europa no son especialmente halagüeñas. Suponiendo que se mantengan las políticas actuales, persistirán en los próximos años diferencias entre los precios de la Unión y los precios mundiales de muchos productos. Habida cuenta de los actuales compromisos derivados de la Ronda Uruguay, especialmente en lo que se refiere a las subvenciones por

exportación, es probable que a partir del año 2000 empiecen a acumularse excedentes no exportables. Antes de la crisis de la EEB, que agravó la situación, estaba previsto asimismo un excedente estructural de carne de vacuno. También pueden plantearse crecientes problemas en los sectores de los cereales, el azúcar, el vino, el aceite de oliva, la leche desnatada en polvo y otros productos lácteos. La Unión corre el peligro de perder una parte cada vez mayor de su participación en mercados mundiales en plena expansión.

En 1999 comenzará una nueva ronda de *negociaciones comerciales multilaterales* subsiguiente a la Ronda Uruguay. La reducción de la protección fronteriza, la disminución de las subvenciones por exportación y la reestructuración de la ayuda interior para conseguir instrumentos más disociados mejorarán la posición negociadora de la Unión en la nueva Ronda.

Otra cuestión cada vez más espinosa es la necesidad de introducir normas mínimas medioambientales y sociales a escala internacional y de tener en cuenta las reivindicaciones de los consumidores.

La *ampliación hacia el Este* supondría 100 millones más de consumidores, aunque con un poder adquisitivo medio aproximadamente equivalente a una tercera parte del de los consumidores actuales de la Unión Europea. La superficie agraria aumentaría en un 50% y la mano de obra agraria al menos se duplicaría.

La agricultura de los países de Europa Central y Oriental necesita urgentemente mejoras estructurales y reformas de sus industrias abastecedoras y transformadoras. Cabe esperar que esta reestructuración reduzca la capacidad de absorción de mano de obra de la agricultura, lo que exigirá la diversificación de las economías rurales de estos países.

Si los instrumentos de la PAC, consistentes esencialmente en precios de sostenimiento y pagos directos, fueran aplicados en su estado actual por los países de Europa Central, surgirían algunos problemas. La inyección de fondos desmesurados a través de los pagos directos podría crear disparidades de renta y distorsiones sociales en las zonas rurales de estos países. Además, aumentarían los excedentes, especialmente los de azúcar, leche y carne, agravando los crecientes desequilibrios del mercado previstos para después del año 2000.

También están evolucionando las *exigencias de los consumidores* respecto de la agricultura y la industria alimentaria, sobre todo en las cuestiones sanitarias y, en concreto, la seguridad de los productos alimenticios. La comida rápida, preparada o ligera es una característica cada vez más presente en el cambiante estilo de vida actual. Pero, al mismo tiempo, cada vez son más apreciados los productos típicos, bien identificados y vinculados a determinadas zonas o valores culturales (métodos de producción tradicionales, bienestar de los animales, etc.).

La *evolución de las zonas rurales* de la Unión muestra una drástica disminución del número de explotaciones agrarias y de trabajadores del sector. En términos de renta regional y empleo, la agricultura (silvicultura incluida) ha dejado de constituir la base principal de la economía rural. Actualmente, sólo representa una media del 5,5% del empleo total y son muy pocas las regiones en las que supone más del 20%. La tendencia que se anuncia a largo plazo es una mayor reducción del número de agricultores, a un ritmo del 2% al 3% anual.

Están surgiendo, tanto dentro de las explotaciones como fuera de ellas, nuevas actividades y fuentes de ingresos. Entre ellas, la producción de *materias primas renovables* para usos no alimentarios en mercados especializados o en el sector de la energía puede suponer una nueva oportunidad para la agricultura y la silvicultura y contribuir a la creación de puestos de trabajo en las zonas rurales.

La sociedad cada vez es más consciente de la importancia del *medio ambiente* y de los efectos, tanto positivos como negativos, de la actividad humana él mismo. Las zonas rurales se encuentran en una situación privilegiada para ofrecer una respuesta a este tipo de inquietudes, creando espacios de vida, trabajo y ocio atractivos desde el punto de vista medioambiental. A este respecto, la idea de establecer tasas públicas destinadas a proteger los recursos naturales y la mejora del entorno rural está ganando cada vez más adeptos y puede ofrecer a la agricultura y a la silvicultura, principales usuarias de las tierras, nuevos retos y oportunidades.

Si bien las sucesivas reformas han incrementado la transparencia y la eficacia de las distintas políticas, también han generado una serie de incoherencias y solapamientos entre ellas. Una misma zona puede acogerse simultáneamente a

demasiados programas y medidas inscritos en distintas políticas, lo que afecta negativamente a la coherencia de las intervenciones. Se observa una acuciante necesidad de proceder a una *simplificación* radical de las normas y a una mayor *descentralización* de la aplicación de las políticas, dejando un mayor margen de actuación a los Estados miembros y las regiones. El aumento de la descentralización no deberá, sin embargo, conducir a una renacionalización de las políticas.

La PAC absorbe cerca de un 0,6 % del PIB de la Comunidad. Habida cuenta de la decreciente participación de la agricultura en la economía y de las crecientes *limitaciones presupuestarias* a que deben hacer frente muchos Estados miembros, la ayuda pública debe hallarse plenamente justificada. Ello significa que es preciso demostrar claramente el papel crucial que desempeña la agricultura para producir alimentos de alta calidad, mantener vivas las zonas rurales, proteger el medio natural y preservar los valores culturales. Si bien la generalización de los pagos directos a los agricultores que trajo consigo la reforma de la PAC aumentó la transparencia de la ayuda financiera al sector agrario, también hizo más apremiante la necesidad de que ésta fuera viable desde el punto de vista económico y aceptable desde el punto de vista social.

3. Objetivos políticos de la PAC

Para conseguir que la agricultura de la Unión pueda extraer algún provecho de la esperada evolución del mercado mundial, las próximas reformas de la PAC deben *aumentar su competitividad* tanto en los mercados interiores como en los exteriores. La disminución de los precios resultará asimismo beneficiosa para los consumidores y permitirá un mayor margen de diferenciación de precios en favor de las especialidades de alta calidad. La mayor adecuación al mercado facilitará la progresiva integración de nuevos Estados miembros, preparará a la Unión para la próxima ronda de la OMC y permitirá que la Unión consolide su posición como uno de los principales exportadores mundiales.

Los precios, no obstante, no representan más que uno de los aspectos de la competitividad. Al menos tan importantes como éste son la *seguridad* y la *calidad de los alimentos*. Una obligación fundamental es garantizar la seguridad de los consumidores tanto dentro como

fuera de la Unión, por lo que esta cuestión debe constituir una de las grandes prioridades de la PAC. En la medida de lo posible, se seguirá otorgando protección a los productos de calidad, en general vinculados con orígenes geográficos específicos o métodos específicos de producción identificables por los consumidores.

La absoluta fiabilidad en lo que respecta a la seguridad de los productos y los continuos esfuerzos por aumentar la calidad determinarán la reputación de los productos europeos en los mercados interior e internacional. Cada vez más importantes a este respecto son también la inocuidad de los métodos de producción para el medio ambiente y las consideraciones referentes al bienestar de los animales. En todos estos aspectos, los agricultores europeos son capaces de ofrecer productos de calidad merecedores de fama mundial.

Otros objetivos clave de la PAC seguirán siendo la necesidad de garantizar un nivel de vida aceptable a la comunidad rural y de contribuir a la estabilidad de la *renta agraria*. En relación con esto último están ganando importancia las cuestiones de la diferenciación y la redistribución de la ayuda a la renta de los agricultores y el mantenimiento de la agricultura sostenible, especialmente desde el punto de vista de la cohesión social.

La integración de los objetivos medioambientales en la PAC y la ampliación del papel que pueden y deben desempeñar los agricultores en la gestión de los recursos naturales y la conservación del paisaje constituyen otro de los objetivos de creciente importancia para la PAC.

La creación de *posibilidades de renta y empleo* complementarias o alternativas para los agricultores y sus familias, tanto dentro de las explotaciones como fuera de ellas, sigue siendo una de las principales metas para el futuro a medida que van reduciéndose las posibilidades de empleo en la agricultura en sentido estricto. Habida cuenta del carácter multifuncional de las zonas rurales, deberían ofrecerse incentivos a los agricultores para que explotasen todas las posibilidades existentes como empresarios rurales.

Por último, aunque no menos importante, además de reconocer la necesidad de aumentar la competitividad agraria y fomentar la diversificación económica en todas las zonas rurales,

las políticas agrícola y rural deberán contribuir a la *cohesión económica* dentro de la Unión.

4. Nuevas reformas

La Comisión confirma la opción política señalada en el informe sobre estrategia en el sector agrario de diciembre de 1995. Además, propone la profundización y la ampliación de la reforma de 1992 mediante nuevos cambios del régimen de sostenimiento de precios al de pagos directos y la elaboración de una política rural complementaria coherente con todo este proceso. Los pagos directos se fijarán en un nivel adecuado y se evitará el exceso de compensación.

Cultivos herbáceos: cereales, semillas oleaginosas y productos proteaginosos

Se espera que, en los próximos años, las superficies dedicadas al cultivo de estos productos y a la retirada de tierras se estabilicen en 53,5 millones de hectáreas. Habida cuenta de los parámetros políticos actuales y suponiendo que el porcentaje de retirada de tierras retorne a su nivel de referencia del 17,5 %, es probable que las superficies dedicadas a cada uno de estos cultivos se mantengan relativamente estables.

Según indican las previsiones, los rendimientos de cereales reanudarán su trayectoria ascendente, por lo que se espera que la producción aumente de los 201 millones de toneladas registrados en 1996 a 214 millones de toneladas en 2005. También se prevé que el consumo total de cereales siga aumentando, aunque a un ritmo más lento que los rendimientos, como repercusión del incremento de la producción de carne blanca. Es probable que la situación permanezca relativamente ajustada, especialmente en el caso del trigo, hasta el año 2000, pero, a partir de entonces, los actuales compromisos derivados del GATT en relación con los subsidios por exportación serán vinculantes tanto para el trigo como para los demás cereales, lo que producirá una rápida acumulación de existencias de intervención (unos 58 millones de toneladas en 2005).

Se espera que los rendimientos de semillas oleaginosas experimenten un aumento muy modesto; además, la superficie dedicada a estos

cultivos se halla limitada por los resultados de la Ronda Uruguay. También se espera un incremento muy leve de la producción, que pasaría de los 12,2 millones de toneladas registrados en 1996 a 12,8 millones de toneladas en 2005. Los déficit comerciales de las semillas oleaginosas y sus harinas seguirán siendo muy cuantiosos.

En teoría, sería posible reaccionar ante la acumulación de nuevos excedentes de cereales incrementando el porcentaje de tierras de retirada obligatoria, pero existe el riesgo de que éste vaya ascendiendo progresivamente hasta rebasar el 20 %. Además, es posible que la Unión no consiga aprovechar la situación favorable que se espera en el mercado mundial, ya que puede esperarse que los precios interiores permanezcan por encima de los mundiales. Una estrategia alternativa más ofensiva podría a la vez evitar el recurso rutinario a las subvenciones por exportación, aumentar la competitividad de los cereales en el mercado único, superar las limitaciones impuestas a las semillas oleaginosas por la Ronda Uruguay e introducir una buena dosis de simplificación.

La Comisión, por lo tanto, propone las siguientes medidas:

- fijar el precio de intervención de los cereales en una sola fase (año 2000) en un nivel de seguridad de 95,35 ecus/tonelada (precio actual: 119,9 ecus/tonelada);
- establecer un pago por superficie, independiente del cultivo de que se trate, de 66 ecus/tonelada (multiplicado por los rendimientos regionales de referencia de los cereales de la reforma de 1992), reduciéndolo si los precios del mercado se mantienen en niveles más elevados de lo actualmente previsto;
- retirada de tierras: el porcentaje de referencia de la retirada obligatoria quedaría fijado en un 0%; se permitiría la retirada de tierras voluntaria, quedando abolida la extraordinaria; las tierras retiradas recibirían el pago no específico;
- excluir del régimen los cereales para ensilaje (principalmente el maíz);
- casos especiales: establecer una ayuda suplementaria de 6,5 ecus/tonelada para los productos proteaginosos con el fin de mantener su competitividad respecto de los cereales y mantener los suplementos actuales para el trigo duro.

Al igual que en los sectores de la carne de vacuno y de ovino, la Comisión formulará una propuesta que permita a los Estados miembros supeditar la concesión de los pagos directos por los cultivos herbáceos y la retirada de tierras al cumplimiento de determinadas condiciones medioambientales.

Sector vacuno

A lo largo de los próximos años, la producción de carne de vacuno se verá influida por las medidas a corto plazo adoptadas en 1996 (las primas por transformación y adelanto de la comercialización de terneros), por una parte, y por la eliminación del ganado de más de treinta meses de la cadena alimentaria humana y animal en el Reino Unido, por otra. Las consecuencias de las primeras de estas medidas se sentirán sobre todo en 1998 y 1999, mientras que las de la segunda perdurarán hasta el año 2001. Se espera que el consumo de carne de vacuno se vaya recuperando progresivamente del golpe de 1996 y reanude su tendencia a largo plazo (descendiente).

Todos estos factores, que vienen a añadirse a una fase de contracción del ciclo de producción que se prolongará hasta el año 2000, deberían producir en los próximos años una considerable reducción de los excedentes acumulados en 1996 y 1997. No obstante, después de 2001, si no se produce ningún cambio en la política del mercado, la producción volverá a su pleno potencial, mientras que el consumo proseguirá su tendencia de disminución a largo plazo. Las existencias de intervención tenderán a volver a acumularse (habida cuenta de las limitaciones de las posibilidades de importación impuestas por el GATT), pudiendo llegar a alcanzar 1,5 millones de toneladas en 2005.

A largo plazo, resulta inaceptable resolver el problema del exceso de producción de este sector mediante el sacrificio de los terneros pocos días después de su nacimiento. Tampoco puede resolverse eficientemente mediante una simple gestión de la oferta (establecimiento de cuotas sobre el número de cabezas de ganado o sobre la producción), ya que este sistema supondría grandes complicaciones administrativas.

La elección de una estrategia más ofensiva, sin embargo, podría al mismo tiempo reducir considerablemente las restituciones por exportación a los destinos más tradicionales, contribuir

a abrir nuevas salidas de exportación sin subsidios y reequilibrar el consumo interior de carne en favor de la de vacuno. Además, se reduciría el incentivo a la producción de canales más pesadas.

Por consiguiente, la Comisión propone establecer gradualmente, a lo largo del período 2000-2002, un sistema eficiente de apoyo al mercado con una ayuda fijada en 1 950 ecus/tonelada (actualmente 2 780 ecus/tonelada). En principio, debería ser posible estabilizar los precios mundiales alrededor de este nivel introduciendo medidas de protección fronteriza y de exportación y un régimen de almacenamiento privado similar al existente en el sector de la carne de porcino.

Puede esperarse que los precios del mercado único se mantengan en niveles superiores a los nuevos precios de sostenimiento. Además, como ya se observó tras la reforma de 1992, es probable que los agricultores ajusten sus sistemas de producción y sus patrones de inversión para ahorrar en costes, y que disminuyan los precios de algunos factores de producción. En general, la pérdida de renta que los agricultores pueden atribuir a las medidas de reforma será probablemente inferior a la que indicaría un simple análisis estático. No obstante, se producirán pérdidas. La Comisión propone resolver este problema mediante el pago directo de complementos de la renta, crecientes y vinculados como antes al número de cabezas de ganado. Tras una aplicación continua del régimen, dichos pagos alcanzarían los niveles siguientes (el nivel actual se indica entre paréntesis):

- Vaca nodriza (pago anual)
215 ecus (145 ecus)
- Bovino macho toro (un pago)
368 ecus (135 ecus)
buey (dos pagos)
232 ecus (109 ecus)
- Vaca lechera (pago anual)
70 ecus (no hay prima)

Los distintos mecanismos que regulan los pagos por cabeza y que favorecen la extensificación (el factor de densidad y los topes individual y regional) se adaptarían para tener en cuenta la supresión del régimen aplicable al ensilaje de maíz. Al mismo tiempo, la Comisión se propone iniciar un proceso de reflexión sobre la forma de aumentar los incentivos para la extensificación de la producción, mejorando

su eficacia en relación con los objetivos medioambientales, sin aumentar el nivel global de ayuda.

Productos lácteos

Si las cuotas lecheras permanecen inalteradas durante los próximos años, se prevé que la producción total de leche experimentará una ligera disminución, pasando de los 121,6 millones de toneladas registrados en 1996 a 118,1 millones en 2005, debido al ligero incremento del contenido de grasa de la leche y al ajuste de la producción a las cuotas. Se calcula que la demanda global de leche (en equivalente de leche entera) disminuirá de los 112,2 millones de toneladas de 1995 a 108,7 millones en 2005. Estas cifras son el resultado neto de la disminución del consumo de algunos productos lácteos, especialmente la mantequilla, y del aumento de la demanda de otros, como el queso y los productos frescos. El consumo en las explotaciones (para la alimentación animal) debería, asimismo, disminuir de forma paralela a la reducción prevista del número de cabezas de ganado. Es probable que el excedente neto oscile entre 9,0 millones y 9,5 millones de toneladas equivalentes de leche en el período 1996-2005, con cierta tendencia a aumentar al final del período.

En cuanto a los distintos productos lácteos, todos ellos sujetos a compromisos del GATT, y suponiendo que no se introduzca ningún cambio de política, las previsiones son las siguientes:

- el aumento de las exportaciones de *queso* se verá limitado por las restricciones de las subvenciones por exportación impuestas por el GATT;
- las existencias de intervención de la *leche desnatada en polvo* tenderán a aumentar a partir de 1998, pudiendo llegar a alcanzar 200 000 toneladas en la primera mitad de la próxima década, según adquieran carácter vinculante los compromisos del GATT;
- en el caso de la *mantequilla*, los compromisos del GATT dejan un margen suficiente para las subvenciones por exportación, de forma que no se prevé una acumulación inevitable de existencias de intervención; no obstante, cabe preguntarse si existen salidas reales en los mercados mundiales para una cantidad tan

voluminosa como los excedentes de 300 000 toneladas previstos.

Tras un minucioso análisis de las distintas opciones, la Comisión ha descartado las soluciones radicales como la reducción drástica de precios y la rápida abolición del sistema de cuotas, ya que la evolución esperada del mercado no justifica la adopción de medidas tan extremas. Tampoco encuentra motivos suficientes para introducir nuevas reducciones de las cuotas, puesto que no se espera ningún deterioro importante del equilibrio del mercado. Por último, también ha descartado el establecimiento de un sistema de doble precio y doble cuota, que, además de plantear serias dudas sobre su compatibilidad con la OMC, podría generar grandes distorsiones —según cómo se configurase y aplicase—, y agravaría la complejidad administrativa y los problemas de control actuales.

No obstante, no debe darse a los productores de leche la impresión de que el sistema actual, con su intrínseca rigidez, va a ser perpetuo. El reciente debate sobre las perspectivas del sector a largo plazo ha puesto de manifiesto algunos factores de incertidumbre; concretamente, los resultados de la próxima ronda de negociaciones de la OMC también podrían afectar al sector lechero.

Por lo tanto, la Comisión recomienda adoptar en la fase actual una postura cautelosa. Sus propuestas son las siguientes:

- prorrogar el régimen de cuotas hasta el año 2006;
- aumentar su flexibilidad y simplificar la organización común de mercado actual;
- reducir gradualmente los precios de ayuda hasta un porcentaje medio total del 10% a lo largo de todo el período considerado;
- introducir un nuevo pago anual por las vacas lecheras, adaptado al rendimiento medio, de una cuantía de 145 ecus.

Añadida al nuevo pago fijado para las vacas lecheras en el régimen del ganado vacuno, la prima total por vaca lechera ascendería a 215 ecus, cifra igual a la prima por vaca nodriza.

Productos mediterráneos

Como complemento del proceso de reforma de 1992, la Comisión presentó en diciembre de

1996 al Consejo y al Parlamento un informe sobre el régimen aplicable al sector del tabaco. Este documento valora de forma positiva la reforma emprendida en 1992 y propone aumentar la adecuación del sector al mercado, sin dejar de reconocer el importante papel económico que desempeña en determinadas zonas rurales. En febrero de 1997, la Comisión presentó un informe sobre el régimen regulador del *aceite de oliva*, en el que sugería, entre otras opciones, pasar más decididamente de los precios de intervención a los pagos directos, procediendo además a una simplificación radical de éstos. En cuanto se hayan celebrado los debates necesarios, la Comisión redactará las propuestas normativas detalladas para ambos sectores.

En julio de 1996, el Consejo aprobó una importante reforma del sector de las *frutas y hortalizas*; el esfuerzo presupuestario, antes orientado a los precios de intervención, pasó a centrarse en el fomento de las organizaciones de productores y el incremento de su productividad, con especial interés en el ajuste estructural del sector y su dimensión medioambiental. La Comisión seguirá de cerca la aplicación de esta reforma.

En el sector del *vino*, la reforma está pendiente de aprobación por el Consejo desde 1994. A la vista de la reciente evolución de la situación y, en particular, de las nuevas condiciones creadas en el sector por el acuerdo de la Ronda Uruguay, la Comisión tiene intención de revisar la propuesta pendiente y elaborar una nueva en cuanto se haya analizado totalmente la situación de 1997. La nueva propuesta tendrá en cuenta las directrices que, entre tanto, se fijaron en el informe sobre estrategia en el sector agrario de 1995.

Diferenciación y límites de los pagos directos

La Comisión se propone establecer un límite individual aplicable a todos los pagos directos de ayuda a la renta concedidos en virtud de las organizaciones comunes de mercado. Además, aunque se excluye la posibilidad de renacionalización, está previsto autorizar a los Estados miembros para que introduzcan criterios de diferenciación con arreglo a una serie de normas acordadas en común.

Política rural

En la próxima década, la agricultura deberá adaptarse a los nuevos cambios que se produzcan en la evolución y la política de los mercados y en las reglas de los intercambios comerciales. Estos cambios no sólo afectarán a los mercados agrarios, sino también a las economías locales de las zonas rurales en general. Muchas de estas zonas ya se ven enfrentadas a graves problemas de desarrollo económico. Además, las zonas rurales tienen que cumplir una gama de funciones medioambientales y recreativas cada vez más importantes, y es muy posible que las necesidades derivadas de estas funciones supongan ajustes suplementarios para el sector agrario, principal usuario del campo. Como contrapartida, la creciente importancia de estas necesidades medioambientales y recreativas brindará nuevas oportunidades de desarrollo que los agricultores y sus familias deberían poder aprovechar.

La Comisión sugiere que se fomente esta evolución mediante la reorganización de los instrumentos de política rural existentes:

Las actuales medidas complementarias financiadas por la sección de Garantía del FEOGA (programa agroambiental, forestación y jubilación anticipada) tendrán como suplemento el programa para las zonas menos favorecidas, que también se aplicará en las zonas menos desarrolladas (regiones del objetivo nº 1). Todas estas medidas se aplicarán de forma horizontal y descentralizada.

Se mantendrá el sistema actual de programas integrados de desarrollo, ya descrito en el capítulo sobre la cohesión económica y social, para las zonas rurales situadas en regiones subvencionables con arreglo al objetivo nº 1 de los fondos estructurales.

En las zonas rurales subvencionables por el nuevo objetivo nº 2, las medidas aplicables (antiguos objetivos nºs 5a y 5b) serán financiadas por la sección de Garantía del FEOGA como medidas complementarias. Estas medidas concurrirán en un mismo programa con la intervención del FEDER, el FSE y, en su caso, el IFOP, en las regiones subvencionables con arreglo al objetivo nº 2.

En todas las zonas rurales situadas fuera del objetivo nº 1 y del nuevo objetivo nº 2, las medidas de desarrollo rural concebidas como complemento de las políticas de mercado serán

cofinanciadas por la sección de Garantía del FEOGA. Abarcarán todas las intervenciones de fomento de los ajustes estructurales y el desarrollo rural actualmente cofinanciadas por la sección de Orientación del FEOGA. Inscritas en el mismo marco jurídico que las actuales medidas complementarias, se aplicarán de forma horizontal o descentralizada, en el nivel apropiado, por iniciativa de los Estados miembros. La misma metodología se aplicará a las intervenciones del IFOP en las zonas costeras dedicadas a la pesca.

Política agroambiental

En los próximos años, se otorgará un papel predominante a los *instrumentos agroambientales* para fomentar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios ambientales por parte de la sociedad. Se reforzarán y ampliarán las medidas de conservación y mejora del medio ambiente.

Para lograr una mayor integración de las cuestiones de medio ambiente en las organizaciones comunes de mercado, la Comisión presentará una propuesta que permitirá a los Estados miembros supeditar los pagos directos al cumplimiento de una serie de condiciones medioambientales.

IV. La Unión en el mundo

Europa debe fortalecer imperativamente su actuación en el ámbito de las relaciones exteriores. El proyecto europeo sólo será verosímil si responde a la demanda creciente de sus ciudadanos de una mayor unidad y de una mayor eficacia para construir y defender la paz, la estabilidad y la prosperidad en el continente europeo y en el mundo.

Los Estados miembros de la Unión Europea tienen numerosos *intereses comunes*. La Unión Europea debe aumentar su influencia en los asuntos internacionales, fomentar valores como la paz y la seguridad, la democracia y los derechos humanos, aportar su ayuda a los países menos desarrollados, defender su concepción de modelo social y afirmar su presencia en los mercados internacionales. Más allá del mantenimiento de la integridad territorial de

Otra posibilidad que merece una mayor consideración es la de tener en cuenta la gran coincidencia existente entre las *zonas menos favorecidas* y las de *gran valor natural*, con el fin de transformar progresivamente el régimen de ayuda correspondiente en un instrumento básico para mantener y fomentar sistemas agrarios poco consumidores de fertilizantes. Estas zonas, debido a sus condiciones geográficas específicas, o simplemente como resultado de siglos de prácticas agrarias tradicionales, suelen tener un elevado valor paisajístico y natural.

Además, deberían reforzarse y fomentarse las *medidas agroambientales adaptadas a cada situación* mediante el incremento de los recursos presupuestarios y, en caso necesario, de los índices de cofinanciación. En este apartado destacan los servicios que exigen un esfuerzo suplementario de los agricultores, como la agricultura ecológica, el mantenimiento de los hábitats seminaturales, los huertos frutales o los cercados tradicionales, la pervivencia del pastoreo alpino y la conservación de los humedales. También es preciso comprometer cuantiosos fondos cuando las intervenciones originan importantes pérdidas de rendimientos, como sucede por ejemplo con la creación de franjas de protección a lo largo de los ríos o las lindes de los campos.

la Unión, los Estados miembros deben unir sus fuerzas para luchar contra la delincuencia organizada, el terrorismo y la proliferación nuclear, bacteriológica y química, evitar las degradaciones importantes del medio ambiente y garantizar un crecimiento duradero con una utilización óptima de los recursos mundiales.

Para defender estos intereses, para obtener ventajas de la mundialización y hacer frente a los obstáculos que conlleva, la acción colectiva de la Unión Europea es una necesidad cada vez más imperiosa. Los socios de Europa, empujando por los países candidatos, esperan que Europa asuma plenamente sus responsabilidades.

La ampliación de la Unión Europea no afectará exclusivamente al destino de los europeos, de los Estados miembros y de los países candida-

tos. Por sus repercusiones internacionales, la ampliación también dejará sentir sus efectos allende las nuevas fronteras de una Europa ampliada, porque aumentará el peso de Europa en el mundo, porque dará a Europa nuevos vecinos y porque convertirá a Europa en un espacio unido y estable. Las repercusiones geopolíticas del proceso de ampliación ya se pusieron de manifiesto en las conclusiones sobre la «Agenda política de Europa» del Consejo Europeo de Madrid.

1. Una Europa estable y abierta al mundo

Durante las últimas cuatro décadas y en consonancia con las intenciones profundas de los fundadores de Europa, los Estados miembros han desarrollado entre ellos una auténtica comunidad de seguridad, en cuyo seno no se concibe, ni siquiera como amenaza, el recurso a la fuerza para solucionar las posibles controversias. Se trata ahora de ampliar este logro fundamental de la construcción europea a nuevos Estados miembros. La ampliación de la Unión Europea debe, por consiguiente, plantearse como objetivo producir un efecto estabilizador complementario al que supone la ampliación de la OTAN. Esta estabilidad debería facilitar la definición progresiva de una política de defensa común que podría desembocar en una defensa común, de conformidad con lo dispuesto en el artículo J.7 del Tratado de Amsterdam.

Una Unión ampliada tendrá fronteras más directas con Rusia así como fronteras con Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. Tendrá acceso directo al Mar Negro, lo que hará que se intensifiquen los contactos con los países del Cáucaso y de Asia Central. Una Unión ampliada circundará asimismo el enclave de Kaliningrado, que forma parte de Rusia, y contará con varios cientos de miles de habitantes de origen ruso, fundamentalmente en Estonia y Letonia. Para la Unión ampliada será importante estrechar sus relaciones con Rusia, Ucrania y los restantes Nuevos Estados Independientes (NEI), sobre la base de los acuerdos de colaboración y cooperación. Entre los nuevos vecinos de la Unión estarán los de la región de los Balcanes. La estabilidad a través de la cooperación en esta región será de suma importancia para la Unión ampliada.

La Unión deberá proseguir e intensificar su política de apoyo a la democracia, a las reformas y a la transición hacia la economía de mercado, que son las garantías a largo plazo de la seguridad y de la estabilidad. Debería percibirse un aumento de los flujos comerciales, el crecimiento de las importaciones de productos energéticos y de materias primas procedentes de países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la expansión de las redes de transporte y una cooperación más intensa en materia de protección del medio ambiente. Esta evolución podría además provocar una adaptación del contenido y de la organización geográfica de los programas comunitarios, como por ejemplo Tacis, con objeto de tener en cuenta las nuevas configuraciones geopolíticas.

Habrà que procurar fortalecer los vínculos entre la Unión Europea y sus socios del Mediterráneo. El desarrollo estable de la orilla sur del Mediterráneo constituye un reto cuya importancia es cada vez más evidente. A tal fin, deberán explorarse y utilizarse al máximo todas las posibilidades abiertas por el proceso de Barcelona. La Unión tendrá que mantener y fortalecer asimismo su presencia en Oriente Medio, como uno de los principales promotores de la paz en la región. Así pues, la ampliación debería producir un incremento de las relaciones económicas y comerciales entre la Unión Europea y sus socios del Sur, basado en una valorización de los intereses recíprocos.

La cooperación al desarrollo constituye el tercer gran capítulo de la acción exterior de la Unión. La cooperación al desarrollo y los esfuerzos de la Unión para reducir la pobreza y las desigualdades en todo el mundo están íntimamente ligados a la búsqueda de la paz y de la estabilidad, a la necesidad de una mejor gestión de los peligros que se ciernen sobre el mundo en general, así como a la interdependencia y al fomento de una vía correcta para el desarrollo. Dentro del nuevo proceso de asociación entre la Unión Europea y los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), países con situaciones políticas y económicas diferentes, habrá que examinar la cuestión de la integración de la cooperación al desarrollo en el presupuesto comunitario.

La Unión también debería intensificar sus relaciones con Estados Unidos, con la ejecución de la nueva agenda transatlántica adoptada en Madrid en diciembre de 1995. Asia y América

Latina también figuran entre las zonas a las que se debería prestar una atención particular.

2. Una Europa fuerte y coherente

La Europa ampliada mantendrá relaciones más ricas, pero necesariamente más complejas, con el resto del mundo. Para ser más eficaz y estar más presente, para prepararse lo mejor posible para ejercer más y mayores responsabilidades, para asumir la misión que le corresponde en la escena internacional, Europa tiene que procurar desde ahora mismo reforzar su capacidad para tomar decisiones políticas y garantizar la coherencia del conjunto de sus acciones.

Convertir a la Unión Europea en una potencia presente a escala mundial

La Unión Europea tiene interés en asumir unas responsabilidades políticas que estén en consonancia con su poder económico. La interdependencia de las economías modernas y la creciente importancia de los factores internacionales hacen que una política exterior activa y eficaz no pueda limitarse a los aspectos más tradicionales de las relaciones internacionales. Este principio puede aplicarse en especial a la Unión Europea, que sigue estando en gran medida caracterizada por su dimensión económica. De hecho, la política exterior y de seguridad común sólo podrá consolidarse si los Estados miembros, tanto con respecto a los métodos de trabajo como al fondo, aceptan elaborar de manera progresiva una *concepción integrada de las relaciones exteriores*.

Esta concepción integrada permitirá poner al servicio de una voluntad política común los instrumentos de la PESC, de la política comercial, de la ayuda al desarrollo o de otras políticas comunitarias así como la capacidad operativa de la Unión de Europa Occidental (UEO) para las misiones recientemente incluidas en el Tratado. Esa concepción integrada deberá asimismo reforzar la complementariedad, en la actualidad insuficiente, entre las intervenciones de la Unión y las intervenciones de los Estados miembros.

El sistema recogido en el nuevo Tratado en materia de concepción y ejecución de la política exterior y de seguridad común permitirá

fortalecer la coherencia global y la continuidad de la acción exterior. El Consejo y la Comisión deberán cooperar estrechamente a tal fin. Evidentemente, para que la Unión sea capaz de tomar medidas rápidas y concretas será esencial recurrir con más frecuencia a la mayoría calificada.

La Unión Europea deberá dotarse progresivamente de la capacidad para tomar decisiones en materia de política exterior que conlleven el uso de medios militares. Se trata, en efecto, de un elemento esencial para la credibilidad de la acción exterior de la Unión. En consecuencia, será necesario reforzar los medios operativos con que cuenta la UEO, tanto para responder a las nuevas misiones previstas por el Tratado de Amsterdam como desde la perspectiva de una evolución de la UEO, cada vez más integrada en el desarrollo de la propia Unión Europea.

Mantener la potencia comercial de la Unión

El ambiente reinante a escala internacional no debe ser visto como una amenaza para la Unión, sino como un reto positivo y como un factor de progreso. La Unión Europea, la primera potencia comercial del mundo, tiene gran interés en consolidar las estructuras de la nueva OMC y en fomentar una *mayor liberalización del comercio internacional*, todavía más profunda que la ya prevista. Lo más probable es que la alternativa a un planteamiento multilateral sea un riesgo de unas condiciones de acceso y de competencia menos favorables. Asimismo es esencial que el desmantelamiento de las barreras al comercio vaya acompañada de la definición de una serie de principios en materia de política de competencia en el seno de la OMC.

Para tener en cuenta las nuevas formas del comercio internacional, será necesario aprovechar al máximo las nuevas posibilidades que ofrece el artículo 13, tal y como ha quedado modificado por el Tratado de Amsterdam, de cara a la dirección de las *negociaciones comerciales internacionales* en materia de servicios y de propiedad intelectual. La Unión ampliada podrá de esta manera actuar con más fuerza y con mayor coherencia en el seno de organizaciones como la OMC o la OCDE.

Garantizar la complementariedad entre políticas internas y externas

El *advenimiento del euro* otorgará a Europa un papel capital en materia económica y monetaria. Por consiguiente, en el transcurso de los próximos dieciocho meses habrá que definir las relaciones con las instituciones financieras internacionales y las modalidades de la representación exterior en este ámbito.

Será necesario aprovechar el *potencial exterior del mercado único*. Tanto la fortaleza como la experiencia del mercado interior pueden ser utilizadas para fomentar los intereses y la presencia de la Unión a escala internacional, por ejemplo en el sector aeronáutico y espacial. Otro ámbito que puede servir de ejemplo es el del establecimiento de normas internacionales, pero las posibilidades abarcan muchos otros campos, incluidos los servicios financieros, la propiedad intelectual y la política de competencia.

Habrà que esforzarse aún más en garantizar la coherencia y la complementariedad entre las dimensiones interna y externa de las políticas de la Unión. La política energética constituye un buen ejemplo de este planteamiento integrado, en el que la realización de la integración de los mercados proporcionará la base imprescindible para la diversificación y la flexibilidad de las fuentes de energía y aumentará la capacidad de competición de las empresas europeas en ese ámbito. Una cuidadosa coordinación de la política energética exterior también contribuirá al mismo tiempo a aumentar la seguridad de los suministros y al logro de los objetivos internacionales en materia de medio ambiente. Una mejor integración es igualmente necesaria en lo que atañe a otras políticas internas de la Unión, por ejemplo en materia de investigación, para defender los intereses internacionales de la Unión.

Responder de manera adecuada a los retos internacionales

El proceso de mundialización, del que la Unión se ha beneficiado considerablemente, también supone para ella riesgos, tanto en lo económico como en lo político, a escala internacional, como lo son las consecuencias de los desequilibrios demográficos, la falta de dirección o la mala gestión del medio ambiente. La Unión debe abordar estos problemas con resolución

junto con sus socios internacionales en los foros multinacionales.

Los peligros, cada vez más importantes, que se ciernen sobre el medio ambiente, como el cambio climático que afecta a todo el planeta, son una fuente de preocupación prioritaria a nivel internacional. La Unión ha confirmado, en numerosas ocasiones, su importante papel en este ámbito, en el que está especialmente bien situada para ejercer su liderazgo en las organizaciones internacionales para reconciliar intereses en conflicto.

La proliferación del tráfico de estupefacientes y de la delincuencia organizada también hace necesaria una actuación coherente y coordinada a escala internacional. Esta actuación debería ser planificada en estrecha cooperación con los principales socios de la Unión y con los países más afectados por este fenómeno, haciendo especial hincapié en las medidas preventivas en un contexto multilateral, así como en las medidas dirigidas a eliminar los orígenes sociales y económicos de este azote de la sociedad.

Aumentar la visibilidad y adaptar las modalidades de la ayuda exterior

La acción exterior debe ser más *visible*. La Comunidad Europea y sus Estados miembros financian la mitad de la ayuda internacional al desarrollo, fundamentalmente a través del importante proceso de asociación del Convenio de Lomé. Aportan mucho más de la mitad de la ayuda humanitaria distribuida en el mundo. Proporcionan un tercio de la ayuda total a Oriente Medio, la mitad de la ayuda concedida a los territorios palestinos, cerca del 60 % de la ayuda internacional a Rusia y a las repúblicas nacidas de la antigua Unión Soviética, un 40 % de la ayuda para la reconstrucción de Bosnia y Hercegovina. Estas cifras, que no suelen ser conocidas, demuestran que la Unión es el mayor donante de ayuda internacional. Esta situación debería confirmarse con la ampliación.

La realidad de la presencia europea debería explicarse mejor y valorarse en sus justos términos para poder aumentar el margen de manobra de la política exterior común.

El fortalecimiento de su capacidad de decisión y los esfuerzos que puedan efectuarse para aumentar su rapidez de intervención, serán

determinantes para incrementar la repercusión de los programas de ayuda exterior de la Unión.

La *eficacia de los instrumentos comunitarios* en el ámbito exterior se ve limitada en la actualidad por unos procedimientos internos complejos y lentos. Hay que estudiar de qué manera se pueden superar estos obstáculos en caso de que una intervención rápida de la Unión se haga necesaria. Además, en este punto como en otros, conviene limitar en la medida de lo posible la dispersión de la financiación entre un número elevado de medidas de escaso alcance. También será necesario fomentar una *coordinación más estrecha entre los*

programas comunitarios y los programas nacionales aplicados por los Estados miembros.

En cuanto a la acción financiera exterior de la Unión habrá que velar por que se produzca una sinergia entre los instrumentos comunitarios y los de instituciones como el BERD o el FMI, dentro de un reparto equilibrado de las cargas financieras.

Teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento económico, el mantenimiento de los *medios financieros* en términos de porcentaje del PIB permitirá garantizar una presencia importante de Europa a escala mundial.

V. Una Comisión eficaz al servicio de los europeos

Basándose en su derecho de iniciativa, la Comisión debe seguir siendo el motor del dinamismo y de la renovación de la Unión, también en los nuevos campos de actividad abiertos por el Tratado de Amsterdam. No obstante, la actividad normativa de la Unión será menos intensa que en el pasado. La aplicación y el control del cumplimiento de la normativa existente deberán ser objetivos de máxima prioridad. Una mayor descentralización exigirá un control más riguroso sobre el terreno. En términos más generales, la Comisión tendrá un papel más importante en el fomento de la cooperación, en el lanzamiento de actividades de asociación y de actividades en cadena, así como de una verdadera coordinación. Gestionar un alto nivel de integración requerirá un nuevo y concienzudo análisis de las *funciones ejecutivas y de gestión de la Comisión* y un cambio en su cultura administrativa.

Las limitaciones presupuestarias seguirán siendo importantes, con un impacto inevitable sobre las políticas de gasto y la gestión de recursos humanos y financieros. Con una competencia más encarnizada para hacerse con unos recursos limitados, será necesario *determinar con mayor claridad las funciones claves* en las que deberá concentrarse la Comisión. La pertinencia de políticas, estructuras y procedimientos deberá ser examinada de forma crítica antes de tomar la decisión de financiar un programa y de asignar recursos a su gestión.

Un uso más eficiente y eficaz de los recursos disponibles se hace imperativo.

En este contexto, la calidad de los recursos humanos disponibles y su valorización son fundamentales. A este respecto, resulta primordial conservar la función pública europea y sus criterios de funcionamiento fundados en la competencia, la independencia y la permanencia. Sin embargo, ésta debe ser capaz de adaptarse y de modernizarse para hacer frente a los nuevos retos, siempre cambiantes, de la construcción europea y de un medio en plena mutación.

En consecuencia, la Comisión ya ha iniciado un ambicioso programa de reforma de su administración, a través de sus iniciativas «Una gestión financiera sana y eficaz» (SEM 2000) y «Modernización de la política de administración y de personal» (MAP 2000). Esa reforma supone una revisión de sus estructuras, la modernización de la gestión y la racionalización de los procedimientos. *Descentralización, racionalización y simplificación* son las palabras clave para una empresa de esa naturaleza. Para cada política será necesario establecer un adecuado equilibrio entre el núcleo de esa política y las funciones de control, que deben seguir en manos de la Comisión, y las funciones ejecutivas que se gestionan de manera más eficaz a un nivel más próximo a los ciudadanos.

Habrà que determinar cuál es el tamaño adecuado de los programas y proyectos financia-

dos por la Comunidad para garantizar que esos programas aporten un claro valor añadido a escala europea y que los recursos administrativos necesarios no sean excesivos. En algunas ocasiones, las funciones administrativas pueden llevarlas a cabo organismos ejecutivos bajo las órdenes de la Comisión, las administraciones nacionales en colaboración con la Comisión o incluso organizaciones privadas sobre una base contractual. En algunos ámbitos, puede resultar apropiado recurrir a sistemas de gestión que incluyan tanto niveles comunitarios como nacionales. No obstante, en todos los casos será necesario establecer un marco político claro.

En última instancia, la Comisión depende de la competencia y de la motivación de su personal para poder responder de manera eficaz a las exigencias del proceso de integración. En consecuencia deberá ponerse mayor énfasis en mejorar sus conocimientos y su competencia para aprovechar al máximo las sinergias creadas por la reforma de las estructuras y aumentar la flexibilidad de cara a los nuevos retos que se avecinan.

En el transcurso de los últimos años, la Comisión ha tenido que asumir un número creciente de nuevas tareas, que provocaron reorganizaciones sucesivas que debieron efectuarse a toda prisa y sin una preparación adecuada. Cuando

se inicia una nueva etapa de la unificación europea y las fronteras de la Europa del siglo XXI se dibujan con más claridad, ha llegado el momento de proceder a un profundo análisis sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión en el mundo posterior al año 2000. Es en ese sentido en el que se ha pronunciado la Comisión en su reciente contribución a la CIG al anunciar una reagrupación y una redefinición de sus funciones, incluidas las de sus vicepresidentes. La Comisión también ha anunciado una reestructuración en consonancia de sus servicios. El Tratado de Amsterdam, al reforzar el estatuto y las competencias del presidente de la Comisión, ha introducido una reforma deseada por la Comisión, que permitirá aumentar la eficacia y la visibilidad del Colegio. Por otra parte, en una declaración aneja al Acta final del Tratado de Amsterdam, se toma nota de la intención de la Comisión de realizar la citada reorganización antes de que entre en funciones, en el año 2000, la nueva Comisión.

Asimismo, será necesario que el Consejo haga un esfuerzo correspondiente, por ejemplo reduciendo el número de posibles composiciones de los Consejos y otorgando al Consejo de Asuntos Generales su verdadera misión de coordinación general.

Segunda parte. El reto de la ampliación

La presente parte de la comunicación «Agenda 2000», que aborda el reto de la ampliación, constituye el «documento de conjunto» solicitado a la Comisión por el Consejo Europeo de Madrid. El documento tiene por objeto explicar la forma en que la Comisión ha examinado las distintas candidaturas de adhesión, los principales problemas que éstas plantean, así como el calendario de inicio de las negociaciones que se ha considerado más realista. Además, en él se exponen las principales conclusiones y recomendaciones de los dictámenes, así como la opinión de la Comisión con respecto al inicio de las negociaciones de adhesión. Asimismo, se tratan las cuestiones horizontales vinculadas con la ampliación y las relativas a las modalidades prácticas para la fase inicial de las negociaciones y a la consolidación de la estrategia previa a la adhesión.

Dichas conclusiones y recomendaciones se basan en los criterios definidos en el Consejo

Europeo de Copenhague de junio de 1993, en el que se precisó lo siguiente:

«La adhesión requiere que el país candidato:

haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;

la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;

la adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.»

I. Evaluación basada en los criterios para la adhesión

A petición del Consejo, la Comisión ha elaborado un dictamen sobre cada una de las solicitudes de adhesión. Su evaluación se basa en diversas fuentes de información, tomando como punto de partida las respuestas a los cuestionarios enviados a cada uno de los países candidatos en abril de 1996. Se han celebrado reuniones bilaterales con todos los países aspirantes, y se les ha brindado la oportunidad de facilitar información adicional relacionada con la preparación de su adhesión hasta finales de mayo de 1997.

La Comisión ha tenido también en cuenta los informes de evaluación elaborados por los Estados miembros, en particular con respecto a los criterios políticos cuyo cumplimiento se exige para la adhesión a la Comunidad, que fueron fijados en el Consejo Europeo de Copenhague. La Comisión se ha servido asimismo de los informes y resoluciones del Parlamento Europeo y de los trabajos de diversas organizaciones internacionales, no gubernamentales y de diverso tipo.

La Comisión ha tomado asimismo en consideración los progresos realizados en el marco de los acuerdos bilaterales que constituyen el núcleo de las relaciones de la Unión con los países aspirantes. Ya han entrado en vigor con seis de los países candidatos los Acuerdos Europeos de Asociación, que abarcan la cooperación económica y comercial y el diálogo político. En el caso de Estonia, Letonia y Lituania, los acuerdos deberán ser ratificados por todos los Estados miembros antes de su entrada en vigor. Por lo que respecta a Eslovenia, el acuerdo está aún pendiente de ratificación por el Parlamento de este país.

La tarea encomendada a la Comisión tenía una magnitud sin precedentes debido, por un lado, a que los criterios de Copenhague se caracterizan por una gran amplitud desde el punto de vista político y económico, y rebasan el acervo comunitario (por ejemplo, la evaluación de la capacidad en los ámbitos administrativo y judicial) y, por otro, a que el propio acervo se ha ampliado considerablemente desde las últimas adhesiones. En la actualidad, el patrimonio de

la Unión incluye la política exterior y de seguridad común y los asuntos judiciales y de política interior, así como el objetivo del logro progresivo de la unión política, económica y monetaria.

La Comisión no se limita a ofrecer una descripción de la situación en 1997 y de los progresos realizados por los aspirantes en los últimos años, sino que analiza asimismo los progresos previstos a medio plazo por lo que respecta al cumplimiento de los criterios económicos y a la capacidad de estos países de poner en aplicación el acervo. Para hacer este análisis prospectivo, la Comisión ha tenido en cuenta las pautas que seguían las políticas y programas emprendidos por los países candidatos a fin de ir aplicando progresivamente el acervo comunitario. La Comisión ha previsto asimismo el futuro desarrollo de las políticas de la Unión, en particular en ámbitos específicos tales como el medio ambiente, el mercado único y la sociedad de la información, en los que el acervo está evolucionando rápidamente.

Por lo que respecta a los criterios políticos que determinarán la adhesión, la Comisión considera que el análisis sólo puede efectuarse basándose en los aspectos de la situación actual que han podido ser debidamente contrastados y confirmados. Al evaluar la candidatura de un país con vistas a su adhesión a la Unión Europea, es esencial comprobar si su sistema democrático es realmente efectivo. El Tratado de Amsterdam consagra, en su artículo F, el siguiente principio: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho». La Conferencia Intergubernamental ha decidido modificar en consonancia el artículo O, de forma que el respeto del artículo F se convierta en condición explícita para la adhesión.

Por lo tanto, la Comisión considera que el respeto por parte del país aspirante de las condiciones políticas fijadas por el Consejo Europeo de Copenhague constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para el inicio de las negociaciones de adhesión.

1. Criterios políticos

El Consejo Europeo de Copenhague señaló que *«la adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de*

Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías».

A fin de evaluar en qué medida cumplen esta condición los países candidatos, la Comisión no se ha limitado a ofrecer en cada uno de los dictámenes elaborados una mera descripción oficial de las instituciones políticas y de las relaciones existentes entre ellas, sino que ha analizado cómo funciona en la práctica el sistema democrático aplicando una serie de criterios específicos. La Comisión ha analizado el ejercicio efectivo de los distintos derechos y libertades, tales como la libertad de expresión, por ejemplo, a través del papel que desempeñan los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación.

Democracia y Estado de Derecho

Los países que desean convertirse en Estados miembros de la Unión no sólo tienen que suscribir los principios de democracia y del Estado de Derecho, sino ponerlos en práctica en todos los aspectos de la vida diaria.

En conjunto, las constituciones de los países candidatos garantizan las libertades democráticas, tales como el pluralismo político, la libertad de expresión y la libertad de culto. Dichos países han instaurado instituciones democráticas y designado autoridades judiciales y constitucionales independientes, lo que permite el normal funcionamiento de los organismos estatales, han celebrado elecciones libres que han hecho posible la alternancia en el poder de los distintos partidos políticos y, en general, reconocen el papel de la oposición.

En algunos de los países candidatos, dejando al margen el juego electoral normal, las instituciones no han logrado una estabilidad que permita un funcionamiento normal de los poderes públicos y la consolidación de la democracia. En todos los países aspirantes se observan deficiencias en el Estado de Derecho que deberían subsanarse. No hay bastantes jueces suficientemente cualificados y su independencia no está garantizada. Las fuerzas policiales están escasamente remuneradas y necesitarían mejor formación y mayor disciplina. En algunos casos, la autonomía de las entidades locales exige asimismo un fundamento jurídico más sólido.

En *Rumanía* no ha existido una auténtica alternancia política hasta las elecciones de noviembre de 1996. Durante mucho tiempo, el sistema político ha seguido caracterizándose por el mantenimiento de las prácticas heredadas del régimen comunista, que suponían una excesiva injerencia de las autoridades gubernamentales en el ámbito de los medios de comunicación y la justicia. Los cambios que se han producido tras la elección de un nuevo presidente y una nueva mayoría de gobierno han modificado de forma significativa la situación del país, lo que ha permitido lograr un mejor funcionamiento y una mayor estabilidad de las instituciones. La reforma de los servicios secretos de la policía y de los tribunales se ha llevado a cabo con suma rapidez.

Los cambios que se han producido este año en *Bulgaria* y las reformas anunciadas por el Gobierno de este país deberían permitirle realizar progresos decisivos por lo que respecta a la consolidación de la democracia, la supremacía del Derecho y la estabilidad de las instituciones.

En *Eslovaquia*, continúa existiendo un desfase entre las afirmaciones recogidas en los textos constitucionales y la práctica política. La Comisión teme que los principios de democracia y del Estado de Derecho no estén aún lo suficientemente arraigados. Su auténtica implantación exigiría una actitud más abierta hacia las opiniones de la oposición, el correcto funcionamiento de las instituciones estatales y el respeto de la independencia de sus funciones dentro del orden constitucional. Una democracia no puede considerarse asentada si los respectivos derechos y obligaciones de instituciones tales como la Presidencia, el Tribunal Constitucional o la Comisión central de referéndum pueden ser puestos en tela de juicio por el propio Gobierno o si no se reconoce el papel legítimo desempeñado por la oposición en las comisiones parlamentarias.

La derrota del referéndum sobre la adhesión a la OTAN de mayo de 1997 y sobre la elección directa del presidente, las infructuosas tentativas de reforma del código penal llevadas a cabo por el Gobierno a fin de limitar la libertad de expresión, el intento de bloquear una investigación relacionada con las actividades de los servicios secretos y las diversas formas de presión ejercidas por el Gobierno sobre los funcionarios y los entes culturales son diversas

muestras de la inestabilidad de las instituciones del país.

Derechos humanos

En principio, la mayoría de los países candidatos garantizan el respeto de los derechos fundamentales. Todos ellos han suscrito el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el protocolo por el que se autoriza a los ciudadanos a interponer demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Rumania había heredado del régimen comunista un sistema en virtud del cual muchos niños eran internados en organismos estatales en condiciones que violaban las convenciones sobre los derechos de la infancia. Más de cien mil huérfanos se han visto afectados por este sistema. No obstante, se han derogado las disposiciones legislativas anteriores, que databan de 1972, y se han establecido las bases para una reforma que tiene como principio la ayuda directa a las familias.

Aunque en todos los países solicitantes están aseguradas la libertad de expresión y de asociación, en algunos casos es necesario reforzar la independencia de la radio y la televisión.

Respeto de las minorías

Varios de los países candidatos cuentan entre su población con minorías cuya integración en la sociedad constituye una de las condiciones fundamentales para el logro de la estabilidad democrática. Las minorías representan el 44 % de la población en Letonia (rusos en un 34 %), el 38 % en Estonia (rusos en un 30 %), 20 % en Lituania (rusos en un 9 % y polacos en un 7 %), 18 % en Eslovaquia (húngaros en un 11 % y gitanos en un 5 %), 14 % en Bulgaria (turcos en un 9 % y gitanos en un 5 %) y 13 % en Rumania (húngaros en un 8 % y gitanos en un 4 %).

El Consejo de Europa ha adoptado una serie de textos que regulan la protección de las minorías nacionales, en particular, el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales y la Recomendación 1201, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en 1993. Esta última, a pesar de carecer de carácter vinculante, recomienda el reconocimiento de los derechos colectivos mientras que,

por su parte, el convenio marco garantiza los derechos individuales de las personas pertenecientes a grupos minoritarios. Bulgaria aún no ha firmado dicho convenio, mientras que Eslovenia, la República Checa, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovenia se encuentran entre los países en que está pendiente de ratificación.

En Rumania, la minoría húngara se halla representada en el Parlamento por veinticinco diputados y once senadores, y en el Gobierno, por dos ministros. Asimismo, cuenta con representación a nivel local y goza del derecho a recibir enseñanza primaria y secundaria en húngaro y a utilizar dicho idioma en sus contactos con la administración y el poder judicial.

Sin embargo en Eslovaquia, país en el que en teoría se reconocen estos derechos, la minoría húngara encuentra en la práctica muchos problemas a la hora de hacerlos valer. Tras la adopción de la ley sobre el idioma nacional y al no existir otra sobre idiomas minoritarios, algunos de los derechos de la minoría húngara se han visto cuestionados. Algunas medidas adoptadas recientemente, como el recorte de las subvenciones culturales y la modificación de las subdivisiones administrativas del país, han causado preocupación.

En Letonia y Estonia los ciudadanos de otra nacionalidad representan respectivamente el 28% y el 25% de la población. Aparte del hecho de que en Letonia estos ciudadanos tienen problemas para ejercer algunas profesiones, no hay pruebas de que las minorías estén discriminadas. Sin embargo, en ambos países, el porcentaje de naturalizaciones de ciudadanos de otra nacionalidad es muy reducido y el proceso debería acelerarse a fin de garantizar su integración en la sociedad.

Salvo en el caso de la comunidad gitana, cuya situación en algunos de los países candidatos es motivo de preocupación, puede decirse que en general la integración de las minorías en la sociedad ha alcanzado un nivel satisfactorio.

Si no se resuelven, los problemas planteados por las minorías pueden afectar a la estabilidad democrática o provocar disputas entre países fronterizos. Por lo tanto, es importante tanto para la Unión como para los países candidatos lograr avances en la integración de las minorías antes de que se complete el proceso de adhesión, sirviéndose para ello de todos los medios a su alcance.

Conclusión

A pesar de que en varios de los países candidatos hay que realizar aún grandes progresos por lo respecta al ejercicio efectivo de la democracia y a la protección de las minorías, sólo uno de ellos, Eslovaquia, no cumple las condiciones políticas fijadas en el Consejo Europeo de Copenhague.

2. Criterios económicos

El Consejo Europeo de Copenhague señaló que, en el ámbito económico, la integración exigía *«la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión»*.

Los países candidatos han realizado considerables progresos en la transición hacia una economía de mercado que les ha conducido a la privatización y la liberalización, si bien sus respectivas situaciones económicas varían considerablemente. En un principio, todos acusaron el enorme impacto de la disolución del Comecon, el antiguo bloque comercial comunista, y del inicio de las reformas de mercado. No obstante, en algunos países dicho impacto se ha visto agravado por serios desequilibrios de base, mientras que en otros se habían heredado unas condiciones relativamente estables y un nivel de vida mucho más elevado. Además, en la mayoría de los países candidatos había que crear las instituciones de un nuevo Estado llevando a cabo al mismo tiempo una reforma fundamental de la economía.

La reforma se ha encauzado por vías diferentes dependiendo de los países. En algunos, dicha reforma ha gozado de mayor apoyo y se ha logrado una relativa continuidad de la política emprendida a pesar de haberse sucedido distintos Gobiernos. Aunque en los últimos años casi todos los candidatos han realizado progresos significativos, algunos se encuentran aún en unas condiciones económicas muy precarias. También se han producido algunos cambios de índole negativa con la introducción de sistemas administrativos de control de los precios y las importaciones.

En los países aspirantes, el PIB por habitante equivale solamente a un tercio del de los países de la Unión. En los últimos años, algunos de los candidatos, no siempre aquellos con una

renta per cápita más baja, han registrado un crecimiento del PIB anual del 5% al 7%, mientras otros, por diversas razones, se han ido quedando a la zaga. Algunos han logrado un alto grado de estabilidad de los precios y están a punto de alcanzar el equilibrio presupuestario, mientras otros tienen que hacer frente a un déficit comercial elevado o en aumento, derivado de la importación de bienes de equipo y de consumo. En general, la reforma estructural tardará todavía mucho tiempo en completarse, sobre todo por lo que respecta a los sistemas financiero y bancario y a la seguridad social. La mayoría de los candidatos tiene aún que reestructurar grandes empresas estatales que dominan el panorama económico y son muy difíciles de reformar por motivos de carácter político y social.

En la actualidad, ninguno de los candidatos cumple plenamente las dos condiciones económicas fijadas por el Consejo Europeo de Copenhague, aunque algunos podrán conseguirlo dentro de unos años.

Existencia de una economía de mercado en funcionamiento

El primer criterio económico establecido por el Consejo Europeo de Copenhague es la existencia de una economía de mercado en funcionamiento.

Para ello hay que cumplir una serie de condiciones que se analizan en cada uno de los dictámenes, en particular:

- la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda a través del libre juego de las fuerzas de mercado; la liberalización del comercio y de los precios;
- la supresión de las barreras de acceso al mercado (establecimiento de nuevas empresas) y de salida del mercado (quiebras) más importantes;
- la existencia de un sistema jurídico que incluya la reglamentación del derecho de propiedad; el cumplimiento y ejecución de leyes y contratos;
- el logro de la estabilidad macroeconómica mediante una adecuada estabilización de los precios, y unas finanzas públicas y unas cuentas externas sostenidas;
- un amplio consenso sobre los fundamentos de la política económica;

un sector financiero suficientemente desarrollado a fin de canalizar el ahorro hacia una inversión productiva.

El dictamen examina a cada uno de los candidatos a la luz de dichas condiciones. La Comisión considera que cinco de los países (la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia) pueden considerarse economías de mercado en funcionamiento, si bien en todos ellos es necesario madurar y desarrollar en mayor medida algunos sectores importantes, como por ejemplo los mercados de capitales. Eslovaquia, que se encuentra en sexta posición, cumple prácticamente los requisitos en materia de legislación y de rasgos sistémicos, pero adolece de falta de transparencia a la hora de aplicar la normativa.

Los demás candidatos han realizado progresos sustanciales, sobre todo recientemente, y deberían poder cumplir este primer criterio económico a principios del próximo siglo. En este momento, el principal reto al que se enfrentan estos países es el de consolidar las reformas emprendidas en los ámbitos legislativo e institucional y, en algunos casos, evitar el riesgo de inestabilidad macroeconómica.

Capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión

El segundo criterio económico es la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas de mercado dentro de la Unión, lo cual requerirá un nivel mínimo de competitividad en los principales sectores económicos de los países candidatos.

El cumplimiento de este segundo criterio es más difícil de evaluar. Por una parte, debe adoptarse una visión global que tenga en cuenta numerosos factores, y, por otra, es preciso enjuiciar la evolución futura. Un aspecto fundamental es si las empresas tienen la necesaria capacidad para adaptarse, y si su entorno fomentará la adaptación. Los elementos que se toman en consideración son los siguientes:

- la existencia de una economía de mercado operativa, con un nivel suficiente de estabilidad macroeconómica que permita a los operadores económicos adoptar decisiones en un clima de estabilidad y previsibilidad;

□ un volumen suficiente, con un coste adecuado, de recursos humanos y materiales, como, por ejemplo, infraestructuras (energía, telecomunicaciones, transportes, etc.), educación e investigación, y los avances en estos sectores;

□ el grado de influencia de la política del gobierno y la legislación en la competitividad, a través de la política comercial, la política de competencia, las ayudas públicas, el apoyo a las PYME, etc.;

□ el grado de integración comercial de un país con la Unión antes de la ampliación: cuanto más integrado esté un país, menor será su necesidad de reestructuración tras la adhesión, tanto en lo que respecta al volumen como a la naturaleza de los productos objeto de intercambio con los Estados miembros;

□ la proporción de pequeñas empresas, debido por un lado a que tienden a beneficiarse de la mejora del acceso al mercado y, por otro, porque un mayor porcentaje de grandes empresas podría indicar una actitud más reacia al ajuste.

El análisis efectuado por los servicios de la Comisión y recogido en los dictámenes ofrece las siguientes características generales:

□ la integración comercial en la mayoría de países y las inversiones extranjeras directas en algunos países han avanzado de forma significativa; no obstante, en algunos países se ha producido un retroceso tras la primera fase de liberalización, principalmente por motivos macroeconómicos;

□ los mercados de capital y las normas de competencia han mejorado en todos ellos, pero en general la situación dista de ser satisfactoria;

□ las infraestructuras siguen muy poco desarrolladas;

□ los salarios continúan siendo muy inferiores a los de la Unión;

□ la privatización ha avanzado a ritmos diferentes y el proceso debe completarse.

Uno de los principales problemas que se plantea a la hora de evaluar a los países candidatos con arreglo al segundo criterio radica en que su cumplimiento sólo puede comprobarse a largo plazo. Aunque en todos los países se ha producido una apertura muy significativa al comercio

exterior, con la entrada en el mercado único (que supondrá la armonización del IVA, de la contratación pública, de los seguros bancarios, etc.), dichos países deberán adelantarse aún más en la vía de la integración. En particular, tendrán que ser capaces de fabricar productos que se atengan a las normas europeas, lo cual se verá facilitado por la incorporación del acervo comunitario, la creación y funcionamiento de las estructuras institucionales necesarias y por una actividad de normalización. No resulta fácil prever cuáles son los resultados que van a lograrse en relación con este criterio. Mientras tanto, el avance en la puesta en práctica de las medidas recogidas en el Libro blanco sobre el mercado único, de 1995, seguirá siendo el método de preparación fundamental y, al mismo tiempo, un patrón de medida aproximado del grado de preparación de los candidatos.

El programa PHARE y las instituciones financieras internacionales deberán seguir prestando apoyo al esfuerzo que realizan los países candidatos. Tras la adhesión, la financiación se realizará principalmente a través de los fondos estructurales.

Con todas las reservas que suscita la dificultad inherente a este tipo de evaluación, la Comisión opina que, a medio plazo, habrá dos países (Hungría y Polonia) que cumplirán el segundo criterio, siempre que mantengan su trayectoria actual. Otros tres (la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia) se encontrarán en la misma situación a condición de que intensifiquen sus esfuerzos y eviten la aplicación de políticas involucionistas. Estonia, que ha modernizado y liberalizado de forma radical su economía, se aproxima a este último grupo, aunque el gran desequilibrio de su balanza de pagos constituye un motivo de preocupación. En los últimos tiempos, Letonia, Lituania y Rumania han realizado grandes progresos, pero sus esfuerzos deberán ser aún mayores. Bulgaria está tratando de recuperarse de las dificultades del pasado; últimamente ha efectuado considerables progresos y, si sigue la actual trayectoria, en la próxima década alcanzará a los demás países.

Conclusión

Hungría y Polonia son los países que más se aproximan al cumplimiento de ambos criterios, seguidos a corta distancia por la República Checa y Eslovenia. Estonia cumple el primer

critério, pero tiene que avanzar más en su capacidad para hacer frente a la presión competitiva. Eslovaquia cumple el segundo, pero todavía no puede considerarse una economía de mercado en funcionamiento.

3. Otras obligaciones derivadas de la adhesión como miembros de la Unión

El Consejo Europeo de Copenhague manifestaba por último que la adhesión presupone *«la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria»*

Fines de la unión política, monetaria y económica

Al solicitar la adhesión, los países de Europa Central y Oriental aceptaron los objetivos del Tratado de la Unión Europea, incluida la unión política, económica y monetaria.

En lo que concierne a la política exterior y de seguridad común, los países solicitantes han demostrado, tanto con el diálogo político como con acciones concretas, su voluntad de contribuir a una actuación eficaz de la Unión. En sus dictámenes, la Comisión ha concluido que estos países podrían cumplir las obligaciones que conlleva en este ámbito la adhesión a la Unión.

Por lo que respecta a los objetivos de la unión económica y monetaria, no es probable que estos países sean capaces de integrarse en la zona del euro nada más entrar en la Unión. Lo cierto es que tendrán que profundizar sus reformas estructurales para estar en condiciones de mantener a largo plazo la suficiente estabilidad macroeconómica. Los nuevos Estados miembros tendrán que asumir los elementos constitutivos de la segunda etapa de la UEM: independencia del banco central, coordinación de las políticas económicas (programas nacionales de convergencia, supervisión multilateral, procedimiento de control de los déficit excesivos, etc.) y adhesión a las disposiciones pertinentes del pacto de estabilidad y crecimiento. También tendrán que renunciar a la posibilidad de financiar directamente los déficit del sector público

a través de sus bancos centrales y al acceso privilegiado de las autoridades públicas a las instituciones financieras. Además, deberán haber completado el proceso de liberalización de los movimientos de capitales. Por último, se da por supuesto que participarán en un mecanismo de fijación de los tipos de cambio y evitarán modificaciones excesivas de los tipos de cambio.

Asunción del acervo

La adopción y aplicación del acervo comunitario desde su adhesión a la Unión no es tarea fácil para los países candidatos, que todavía tienen que hacer progresos considerables. Las dificultades serán mayores que en anteriores ampliaciones. En la última, como los nuevos Estados miembros eran partes del EEE y tenían economías muy desarrolladas, ya habían asumido una elevada proporción del acervo. No es éste el caso de los actuales candidatos. Además, la legislación comunitaria ha experimentado un considerable desarrollo desde entonces. Algunas políticas que en aquel momento eran limitadas encierran hoy un impresionante caudal de principios y obligaciones. Se han contraído nuevas obligaciones en los ámbitos del mercado único, la PESC, la UEM, y la justicia y los asuntos de interior.

Como en anteriores ampliaciones, el Consejo Europeo ha descartado toda posibilidad de adopción parcial del acervo. Las observaciones formuladas por la Comisión a este respecto con motivo de la adhesión de España y Portugal siguen siendo pertinentes en el caso de la próxima ampliación: «Una adopción parcial del acervo sin solventar el problema subyacente, cuya solución simplemente se pospondría, crearía problemas aún mayores. Si una u otra de las partes lograra que se hiciese una excepción, es evidente que se vería forzada a hacer concesiones. Se pondría así en marcha poco a poco una dinámica que desbordaría los cauces del principio de que los problemas de integración pueden resolverse gradualmente por medio de medidas transitorias, dinámica que diluiría considerablemente el acervo en su conjunto. Además, se plantearía el problema de la capacidad de las instituciones para adoptar decisiones sobre políticas que ya no serían comunes».

La capacidad de los nuevos candidatos para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión, que comprenden un amplio espectro de

políticas y medidas que configuran el acervo de la Unión, puede deducirse, hasta cierto punto, del modo en que han cumplido los compromisos contraídos hasta la fecha. A este respecto, importa señalar lo siguiente:

En primer lugar, el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Acuerdo Europeo o de otros acuerdos contractuales suscritos con la Unión, por ejemplo en materia comercial y de armonización de las legislaciones, resulta ilustrativo de su capacidad de aplicar el acervo. Con todo, hay que tener en cuenta que en la mayoría de los casos los acuerdos no fijan objetivos precisos, sino que los países en cuestión deben procurar que gradualmente su legislación se haga compatible con la de la Unión. Sí hay, empero, previsiones concretas en lo referente a las normas sobre ayudas estatales y competencia.

En segundo lugar, el Libro blanco de 1995 sobre el mercado único explica qué elementos clave del acervo deben adoptarse en cada sector. Hasta la fecha, ninguno de los candidatos ha sido capaz de incorporar en su legislación nacional una proporción elevada de la legislación comunitaria sobre el mercado único, por lo que habrá que hacer un gran esfuerzo antes de la adhesión, ateniéndose a un calendario preciso y bajo un procedimiento de supervisión.

En tercer lugar, no hay que olvidar que el acervo abarca ámbitos que no están cubiertos por el Libro blanco o que sólo lo están parcialmente, como son muchos otros sectores importantes de la actividad de la Unión, como la agricultura, el medio ambiente, la energía, el transporte y la política social.

Antes de entrar en la Unión, los países candidatos a la adhesión tienen que completar en lo posible la adopción progresiva, en este marco de tres etapas, del acervo en esos diferentes ámbitos. Hasta la fecha, se han realizado progresos desiguales, según las tendencias dibujadas por los siguientes indicadores considerados por la Comisión en cada dictamen:

a) Las obligaciones prescritas en el Acuerdo Europeo, especialmente en materia de derecho de establecimiento, trato nacional, libre circulación de mercancías, propiedad intelectual y contratación pública.

b) Los progresos realizados en la incorporación y aplicación de las medidas enunciadas en el Libro blanco, especialmente las directivas

clave del mercado único en los ámbitos fiscal, de contratación pública y bancario.

c) La progresiva incorporación y aplicación de otras partes del acervo. La situación varía considerablemente según los países. En la mayoría de ellos, habrá que hacer adaptaciones muy amplias e importantes en medio ambiente, energía, agricultura, industria, telecomunicaciones, transporte, asuntos sociales, aduanas, y justicia y asuntos de interior. Por ello, resulta más difícil hacer una evaluación en este ámbito que en los anteriores.

A la vista de esto, cabe concluir lo siguiente, por orden de presentación de la solicitud de adhesión:

Hungría está progresando de manera satisfactoria en los tres criterios, de manera que probablemente esté en condiciones de adoptar las principales partes del acervo a medio plazo. Los campos que registran un mayor retraso son medio ambiente, aduanas, control y energía.

Polonia, pese a haber adoptado una estrategia global, ha tenido problemas con el criterio a) (conflictos comerciales), aunque su situación con respecto al criterio b) es satisfactoria. En cuanto al c), debe redoblar esfuerzos en los sectores en que menos ha avanzado (como agricultura, medio ambiente y transporte). Si lo hace, probablemente esté en posición de adoptar las principales partes del acervo a medio plazo.

Rumania, aunque se está esforzando por cumplir el criterio a), todavía no ha aplicado elementos clave de b) y c) y no estará en condiciones de asumir las obligaciones derivadas del acervo a medio plazo.

Eslovaquia ha recorrido buena parte del camino necesario para cumplir los criterios b) y c), pero persisten algunos problemas con a). Si redobla esfuerzos, probablemente esté en posición de adoptar las principales partes del acervo a medio plazo, aunque queda mucho por hacer en algunos sectores, como medio ambiente.

Letonia ya ha cumplido ciertas obligaciones importantes de los Acuerdos Europeos, pero será preciso avanzar mucho en lo referente a b) y c) para adoptar las principales partes del acervo a medio plazo.

Estonia ya ha cumplido ciertas obligaciones importantes de los Acuerdos Europeos, pero será preciso avanzar mucho en lo referente a b)

y c) para adoptar las principales partes del acervo a medio plazo.

□ Lituania ya ha cumplido ciertas obligaciones importantes de los Acuerdos Europeos, pero será preciso avanzar mucho en lo referente a b) y c) para adoptar las principales partes del acervo a medio plazo.

□ Bulgaria ha hecho progresos satisfactorios en lo referente al criterio a), pero no con respecto a b) y c), y no estará en condiciones de asumir las obligaciones derivadas del acervo a medio plazo.

□ La República Checa tiene problemas con a), pero ha hecho progresos satisfactorios en lo referente a b). En cuanto a c), debe seguir trabajando al ritmo actual. Si lo hace, probablemente esté en posición de adoptar las principales partes del acervo a medio plazo, aunque queda mucho por hacer en algunos sectores, como agricultura, medio ambiente y energía.

□ Eslovenia, como consecuencia de los retrasos sufridos en la firma y ratificación de los Acuerdos Europeos, tiene un largo camino por delante antes de cumplir el criterio a). La situación tampoco es satisfactoria en lo tocante a b) y c) y no se ha elaborado un programa nacional para la aplicación del acervo. Este país tendrá que hacer grandes esfuerzos para adoptar el acervo, incluido el mercado único (fiscalidad indirecta).

Capacidad administrativa y judicial para aplicar el acervo comunitario

La capacidad administrativa y judicial de los países candidatos reviste una importancia esencial a la hora de adoptar, aplicar y garantizar el cumplimiento del acervo comunitario y de utilizar con eficacia el apoyo financiero, especialmente los recursos procedentes de los fondos estructurales. Es imprescindible que la legislación de la Unión sea incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales. Pero esta medida no basta para garantizar su correcta aplicación. También es preciso modernizar las administraciones de los nuevos países de tal forma que puedan aplicar y hacer cumplir la legislación comunitaria. En muchos casos, habrá que crear nuevas estructuras administrativas y formar y retribuir debidamente a los funcionarios. Los sistemas judiciales de los países candidatos han de ser capaces de garan-

tizar el cumplimiento de la ley. Para ello, será necesario reorientar la formación de los jueces y, en algunos casos, sustituirlos por jueces nuevos para que los tribunales puedan actuar con eficacia en asuntos relacionados con la legislación comunitaria. Es importante que los tribunales de estos países puedan aplicar desde la adhesión los principios del Derecho comunitario —por ejemplo, su primacía sobre el derecho nacional o el efecto directo de determinados textos— y, por otro lado, que los tribunales dispongan de un número suficiente de magistrados formados en materia de Derecho comunitario para hacer uso del procedimiento de reenvío prejudicial previsto en el artículo 177 con miras a una cooperación eficaz con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Pero, en muchos casos, los países candidatos siguen careciendo de las estructuras necesarias para aplicar nuevas disposiciones, por ejemplo las que se refieren a las inspecciones ambientales y técnicas, la supervisión bancaria, las cuentas públicas y las estadísticas. También hay numerosos problemas de corrupción que hoy están siendo abordados por la mayor parte de los gobiernos de los países candidatos.

En cada dictamen se expone cuáles serán las administraciones nacionales y los organismos de supervisión, junto con el número de empleados, responsables de aplicar la legislación comunitaria. La situación general causa bastante preocupación. Los esfuerzos realizados están comenzando a dar sus frutos en Hungría, Polonia, Estonia, Lituania y la República Checa.

En el contexto de la estrategia de preadhesión, con la ayuda del programa Phare, se deberá exigir a todos los países candidatos que elaboren un calendario para reforzar las instituciones, las administraciones y los sistemas judiciales responsables de la aplicación del acervo comunitario. Uno de los dos principales objetivos de Phare se refiere a la formación en este ámbito. El 30% de sus recursos podría utilizarse para financiar intercambios y estancias de larga duración de los expertos de los Estados miembros a los países candidatos con arreglo a programas bilaterales. Este esfuerzo por la formación de especialistas en la aplicación de la legislación comunitaria debe complementarse con un conjunto de medidas que garanticen el mantenimiento en servicio del personal

que se haya acogido a estas iniciativas de formación.

Conclusión

A la vista de las tendencias observadas en los países candidatos, y si se intensifican los actuales esfuerzos, Hungría, Polonia y la República

Checa serán capaces de adoptar a medio plazo los elementos fundamentales del acervo comunitario y disponer de las estructuras administrativas necesarias para aplicarlo correctamente, mientras que Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia sólo lograrán hacerlo si redoblan su esfuerzo, de forma importante y sostenida.

II. Los problemas más importantes en el camino hacia la ampliación (estudio de impacto)

El Consejo Europeo de Essen pidió a la Comisión que llevara a cabo un «análisis detallado de las repercusiones de la ampliación sobre las políticas de la Unión y su futuro desarrollo». La Comisión preparó un informe provisional para el Consejo Europeo de Madrid, en el que se destacaban las ventajas de la ampliación para la paz y la seguridad y para el crecimiento y desarrollo económicos en el conjunto de Europa. Además, se señalaban algunas áreas en las que la ampliación tendría repercusiones significativas sobre las políticas de la Unión. En respuesta a la petición del Consejo Europeo, se ha profundizado en este análisis con especial referencia a la política agrícola común y las políticas estructurales.

Los resultados de este análisis (véase *infra*) confirman que la ampliación de la Unión a unos veinticinco países y 475 millones de habitantes traerá consigo considerables ventajas políticas y económicas e impulsará las políticas de la Unión si se cumplen una serie de condiciones.

No obstante, la ampliación aportará una mayor heterogeneidad a la Unión, de modo que surgirán algunos problemas de ajuste sectorial y regional que podrían limitar los beneficios de la ampliación y dificultar el futuro desarrollo del acervo comunitario si no se adoptan las medidas preparatorias adecuadas.

Es esencial que el período previo a la adhesión sea aprovechado en la medida de lo posible para garantizar que los candidatos preparen adecuadamente su adhesión, lo que exigirá inversiones considerables en sectores como medio ambiente, transportes, energía, reestructuración industrial, infraestructuras agrarias y sociedad rural. Los recursos necesarios deberán

proceder de fuentes públicas y privadas de los propios países candidatos, de la Unión y de otros inversores extranjeros. Por lo general, el nivel de bienestar social en los países candidatos es bajo, sobre todo en áreas como la sanidad pública, el desempleo, y la salud y seguridad en el trabajo. Una excesiva lentitud en el proceso de adaptación de estos parámetros podría menoscabar el carácter unitario del acervo comunitario y falsear el funcionamiento del mercado único. Será necesario respaldar el proceso de adaptación en el contexto de la estrategia de preadhesión reforzada.

1. Agricultura

En la mayor parte de los países candidatos, los productos principales presentan importantes diferencias de precios (éstos son más reducidos que en la Unión). Por lo que se refiere a los productos agrícolas, las diferencias oscilan entre el 10 %-30 % en el caso de los cereales, las semillas oleaginosas y los cultivos proteaginosos, y el 40 %-50 % en el caso de la remolacha (aunque las diferencias de los precios del azúcar son, en general, algo menores). En los productos ganaderos, oscilan entre el 30 %-40 % (leche y productos lácteos) y el 35 %-45 % (carne de vacuno); en cuanto a las carnes de porcino y de aves de corral, son relativamente reducidas. Son elevadas las diferencias de los precios de algunas frutas y hortalizas (los tomates, por ejemplo, presentan diferencias de hasta el 80 %). De aquí a la mitad del próximo período de previsiones financieras, aproximadamente, se espera que los precios de producción en estos países sigan aumentando, proceso que en cierta medida reducirá las

diferencias, pero no las eliminará por completo.

Para entonces, si se llevan a cabo las reformas propuestas, es posible que las diferencias de precios de los cereales y la carne de vacuno hayan desaparecido en su mayor parte. En el caso del azúcar y de algunas frutas y hortalizas, cabe esperar que a medio plazo las diferencias oscilen entre el 20 % y el 30 %, o incluso rebasen estas cifras. Por lo que respecta a la industria de transformación del azúcar y la leche, la inmediata alineación de precios (es decir, la plena integración en la PAC desde el primer momento) implicaría una subida de los precios de las materias primas, lo que se añadiría a la presión de la plena competencia del mercado único. La introducción de cuotas contrarrestaría la tendencia a aumentar la producción de remolacha y leche como consecuencia de la subida de los precios de producción. La demanda interna podría verse afectada negativamente al aumentar los excedentes de azúcar y leche. En el caso de algunas frutas y hortalizas, la integración inmediata en la PAC generaría desequilibrios en el mercado.

El sector primario en los países candidatos, donde el tamaño medio de las explotaciones es relativamente grande, sobre todo de las que se dedican al cultivo de herbáceos, no registraría problemas significativos a la hora de integrarse en el mercado y en la política de precios de la PAC. En el sector ganadero, el proceso de integración será más largo, dado que seguirá siendo necesario realizar inversiones de capital, adoptar medidas de reestructuración y reorganizar la gestión. En algunos países, las estructuras agrarias son más débiles, dado que el tamaño medio de las explotaciones es mucho menor.

En la industria agroalimentaria, incluida la primera fase de transformación, se sigue requiriendo en general un gran esfuerzo de reestructuración y modernización, aunque los países con un volumen de inversiones extranjeras relativamente importante en la industria agroalimentaria parecen más avanzados. Se espera que, cuando accedan al mercado único, los PECO se vean expuestos a una fuerte presión para el ajuste de sus industrias agroalimentarias, sobre todo en el caso de las industrias que experimenten una subida importante de los precios de las materias primas y de los países con un sector primario débil.

Habida cuenta de la debilidad de su agricultura y de su industria agroalimentaria, así como de las previsibles diferencias de precios, la mayoría de los países candidatos tiene previsto establecer un período transitorio, cuya duración podría variar de un país a otro. Tal período transitorio permitiría amortiguar, en la medida de lo necesario, los efectos de la alineación de los precios y evitaría exponer a la industria agroalimentaria de los países candidatos a una competencia demasiado feroz. En cualquier caso, durante esta etapa transitoria no convendría conceder ayudas directas según el modelo establecido en la reforma de la PAC de 1992. Por el contrario, los nuevos países deberían recibir ayudas al desarrollo de su estructura agraria y agroindustrial, con objeto de que se vayan preparando progresivamente a la plena integración en el mercado agrario común.

2. Política de cohesión

El compromiso permanente con la cohesión económica y social que se deduce de la primera parte de la presente comunicación implica que, desde el momento de la adhesión, los nuevos Estados miembros se beneficiarán progresivamente —y en función de su capacidad de absorción— del régimen de cofinanciación de las políticas estructurales de la Unión. De este modo, hacia el final del próximo período de previsiones financieras (2000-2006), el volumen de las transferencias financieras de las políticas estructurales podría equipararse al que se destina a los Estados miembros de la Unión menos desarrollados.

Es extremadamente importante familiarizar a los países candidatos con los principios y procedimientos de las políticas estructurales para ir preparándoles, antes de la adhesión, a la introducción gradual de dichas políticas. A tal fin, en el contexto de la estrategia de preadhesión reforzada, los países candidatos deberían recibir asistencia destinada a su preparación.

También ha de señalarse que, gracias al elevado grado de cofinanciación que facilita el Fondo de Cohesión (85 %), se podrían financiar desde el momento de la adhesión, sobre la base de un programa de convergencia, importantes proyectos en sectores como el medio ambiente y las redes transeuropeas, que son esenciales de cara a la integración de los nuevos países en la Unión.

3. Funcionamiento del mercado único

Un mercado único en pleno funcionamiento reviste una importancia crucial para los nuevos países por su potencial de crecimiento y de creación de empleo. De ahí la importancia de aplicar antes de la adhesión todos los elementos del Libro blanco sobre el mercado único con arreglo a un procedimiento específico. Sólo entonces se podrá concebir la plena realización de un mercado único sin controles fronterizos.

Las dificultades que puedan surgir en relación con los intercambios de productos agrícolas o con la libre circulación de trabajadores y personas en general no deberían impedir que los países candidatos apliquen en su totalidad las medidas previstas en el Libro blanco en relación con la supresión de los controles fronterizos.

4. Aplicación de las normas sobre medio ambiente

La protección del medio ambiente constituye todo un desafío para la ampliación: aunque la adopción de las normas ambientales de la Unión es esencial, es muy probable que ninguno de los países candidatos consiga adoptar plenamente el acervo comunitario en un futuro próximo, habida cuenta de sus problemas actuales y de las enormes inversiones que se requieren en este ámbito.

Estos problemas son mucho más graves que los que registran los Estados miembros actuales. De persistir las diferencias en cuanto al grado de protección ambiental entre los miembros actuales y futuros, se falsearía el funcionamiento del mercado único y podría producirse una reacción proteccionista. Esta situación mermaría la capacidad de la Unión para desarrollar su política ambiental.

Pese a ello, el cumplimiento efectivo de las normas comunitarias sobre medio ambiente en los diez países candidatos exigirá, aparte de enormes esfuerzos legislativos y administrativos, unas inversiones masivas que serán difíciles de asumir por parte de los presupuestos nacionales, incluso a largo plazo. La Unión no tendrá capacidad para cubrir el consiguiente desfase de las necesidades de financiación cuando llegue el momento de la adhesión. Las

inversiones para la adopción de la normativa comunitaria, no obstante, son una de las prioridades de la estrategia de preadhesión reforzada y constituyen el eje de la reorientación del programa PHARE.

Este aparente «impasse» puede abordarse mediante un enfoque doble:

En asociación con la Unión, antes de la adhesión se deberán preparar y comenzar a aplicar en todos los países candidatos estrategias nacionales a largo plazo de carácter realista con miras a una alineación gradual efectiva, en particular para abordar los problemas de contaminación del agua y del aire. Estas estrategias deberán determinar una serie de áreas y objetivos prioritarios que se habrán de cumplir en el momento de la adhesión, estableciéndose además un calendario para consolidar la plena aplicación de la legislación comunitaria e incorporando a los Tratados de adhesión las obligaciones subsiguientes. Todas las nuevas inversiones deberán estar en consonancia con el acervo comunitario.

Se deberán dedicar importantes recursos financieros internos y externos, sobre todo del sector privado, en apoyo de estas estrategias. La Unión sólo podrá hacer una aportación parcial.

5. Transportes

Será necesario llevar a cabo grandes inversiones en las infraestructuras de transporte de los países candidatos para evitar que se produzcan estrangulamientos como consecuencia de la mayor movilidad y para que se puedan aprovechar plenamente las ventajas de la integración. Lo más probable es que los propios países candidatos sitúen también el desarrollo de las infraestructuras de transporte entre sus prioridades principales. Las necesidades de inversión en infraestructuras de transporte serán muy elevadas, y una gran parte de ellas habrá de ser financiada mediante fuentes distintas de los presupuestos nacionales. Asimismo, la Unión deberá ofrecer un apoyo considerable a los tramos de las redes transeuropeas.

Por otro lado, para que la ampliación no sea traumática, será preciso que los nuevos países se ajusten plenamente a las normas de seguridad y otras normas técnicas de la Unión. En términos generales, las empresas deberán ser capaces de asumir el coste de la adaptación

gradual, lo que incluye una rigurosa renovación de flotas. No obstante, puede resultar necesario adoptar medidas específicas, especialmente en el sector del transporte por ferrocarril, para impulsar el desarrollo del transporte modal en consonancia con la política común de transportes, así como abordar las consecuencias de la reestructuración.

6. Seguridad nuclear

La industria nuclear representa un promedio del 30 % de la generación eléctrica en los países candidatos; en algunos países, llega incluso al 80 %. La mayor parte de las centrales fueron construidas con tecnología soviética y no cumplen las normas internacionales de seguridad.

La solución no consiste simplemente en cerrarlas; no todas ellas presentan el mismo riesgo y, además, el coste de la introducción de fuentes de energía alternativas sería extremadamente elevado. Algunos de los países candidatos ya han comenzado a construir centrales nucleares nuevas; a su juicio, se trata de la forma más barata de satisfacer la demanda de energía inducida por el crecimiento y de conseguir la autonomía de suministro.

La Unión debe proteger la vida y la salud de los ciudadanos de hoy y de mañana. Esto implica que los países candidatos deberán cooperar estrechamente para elevar su grado de seguridad nuclear hasta situarlo a la altura de las normas internacionales, en consonancia con el enfoque adoptado por el G7 desde 1992. En concreto, se trata de lo siguiente:

Allí donde están en funcionamiento centrales nucleares de corte occidental (Rumania y Eslovenia), deberá controlarse la evolución para garantizar el cumplimiento de las medidas de seguridad necesarias. En su caso, podrá prestarse asistencia técnica.

Allí donde la seguridad de las centrales nucleares de origen soviético, en funcionamiento o en construcción, pueda mejorarse para cumplir las normas internacionales de seguridad, deberán llevarse a cabo programas de modernización durante un período que oscilaría entre siete y diez años (Dukovany y Temelin en la República Checa, Paks en Hungría y algunas unidades de Bohunice y Mochovce en Eslovaquia y de Kozloduy en Bulgaria).

Han de respetarse los calendarios acordados por los correspondientes Gobiernos, sujetos a

determinadas condiciones, para el cierre de unidades no mejorables (Bohunice en Eslovaquia, Ignalina en Lituania y determinadas unidades de Kozloduy en Bulgaria).

Entretanto, deberán llevarse a cabo las mejoras urgentes que han reclamado los expertos internacionales.

Los compromisos de cierre contraídos por Bulgaria y Lituania como contrapartida de los préstamos concedidos por el BERD/Nuclear Safety Account han sido provistos de determinadas condiciones. El «Nuclear Safety Account Agreement», suscrito en 1993 por Bulgaria, preveía el cierre de las cuatro unidades afectadas de Kozloduy desde el momento en que se dispusiera de otras fuentes de energía debidamente especificadas. Los trabajos correspondientes deberían terminarse a finales de 1998; al haberse producido retrasos, actualmente se estima que las unidades 1 y 2 podrían cerrarse en el año 2001, y las unidades 3 y 4, en el 2001 o 2002. El «Nuclear Safety Account Agreement», suscrito en 1994 con Lituania para el cierre de dos unidades en Ignalina, establecía que la primera se cerraría en 1998 y la segunda en el 2002; sin embargo, su funcionamiento podría prolongarse respectivamente hasta los años 2004 y 2008, como máximo, si se cumplieran determinados criterios.

Eslovaquia no ha contraído compromisos internacionales en relación con el cierre de los dos reactores afectados de Bohunice, pero el Gobierno eslovaco adoptó una resolución en 1994 para desactivar estos reactores, a más tardar en 2004, si las dos nuevas unidades que se están construyendo en Mochovce comienzan a funcionar en régimen comercial.

Es preciso que las instituciones que prestan apoyo financiero lleguen lo antes posible a un acuerdo con cada uno de los países afectados en torno a la fecha más indicada para cerrar las centrales nucleares y desarrollen un programa de apoyo que facilite dicho cierre. La preparación de tales programas ha de corresponder al BERD, junto con PHARE, Euratom y el Banco Mundial, que deberán coordinar debidamente sus actividades.

Esta coordinación deberá extenderse a todas las iniciativas de asistencia y modernización. Habida cuenta de los recursos financieros que entran en juego (entre 4 000 y 5 000 millones de euros para las principales actividades durante

un período de diez años), la Unión sólo podrá hacer una aportación parcial.

La Unión deberá cooperar intensamente con las autoridades responsables de la seguridad nuclear en los países afectados con objeto de crear un clima favorable al respecto, así como respaldar su independencia con relación a las autoridades políticas.

7. Libertad, seguridad y justicia

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, los asuntos de justicia e interior pasaron a formar parte de las actividades de la Unión. El Tratado de Amsterdam incorpora algunas de estas áreas a la competencia de la Comunidad y refuerza la cooperación en los demás ámbitos del tercer pilar. Además, integra los acuerdos de Schengen en el Tratado de la Unión Europea. Todos los países candidatos se enfrentan en diverso grado al reto de la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, la trata de mujeres y el tráfico de drogas.

El control de las fronteras exteriores y el cumplimiento de las normas internacionales en ámbitos como el asilo, los visados y la inmigración añaden otra dimensión al problema. La situación geográfica de algunos candidatos les expone al riesgo de contagio de este tipo de problemas desde los países vecinos.

Las repercusiones de estos factores sobre la Unión ya se están haciendo patentes. Pero la ampliación ofrece la oportunidad de abordar con mayor eficacia los problemas que comparten en estos ámbitos la Unión actual y los países candidatos.

Algunos candidatos ya han empezado a introducir reformas rigurosas en estas áreas. Otros experimentan retrasos debido, sobre todo, a cambios de Gobierno. En conjunto, sus avances en el aspecto legislativo y en la aplicación práctica varían considerablemente. Pero la falta de personal formado y experimentado constituye un rasgo común a todos ellos.

En estas áreas, será también muy importante crear instituciones en el período previo a la adhesión.

8. Conflictos fronterizos

La ampliación no tiene por qué equivaler a la importación de conflictos fronterizos. La pers-

pectiva de la adhesión actúa como un poderoso incentivo para que los países adherentes resuelvan cualesquiera conflictos de esta índole. El pacto de estabilidad promovido por la Unión entre mayo de 1994 y marzo de 1995 también ha influido en este sentido. Actualmente siguen pendientes de resolución varios conflictos fronterizos de baja intensidad entre países adherentes.

El litigio que oponía a Hungría y Eslovaquia a propósito de la presa del Danubio ha sido sometido al Tribunal Internacional de Justicia. El desacuerdo en torno a la fijación de la frontera marítima entre Lituania y Letonia está en vías de resolución. Por otro lado, algunos países candidatos tienen contenciosos con terceros países. La Comisión considera que, antes de la adhesión, los candidatos deberán esforzarse por resolver los conflictos fronterizos que tengan pendientes entre sí o con terceros países. De no hacerlo, deberán aceptar que tales conflictos se sometan al Tribunal Internacional de Justicia.

En consecuencia, antes de la culminación de las negociaciones de adhesión, es preciso que todos los países candidatos hayan contraído previamente el compromiso de aceptar sin condiciones la jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia (tal y como han hecho Hungría y Eslovaquia con el conflicto citado) para resolver todos los litigios de esta índole, tanto los pendientes como los que puedan surgir en el futuro.

9. Aplicación de la legislación comunitaria antes de la adhesión

Los países candidatos deben atenerse a los compromisos contraídos en el contexto de la OMC y la OCDE. A este respecto ha habido algunos conflictos entre la Unión y determinados candidatos; en algunas ocasiones, estos últimos han dado preferencia a normas internacionales, como la cláusula de nación más favorecida o determinados acuerdos comerciales, sobre las disposiciones de los Acuerdos Europeos y sobre sus futuras obligaciones como Estados miembros. Este enfoque no se ajusta al espíritu de la adopción gradual del acervo comunitario. Por tanto, el refuerzo de la estrategia de preadhesión debería incluir la búsqueda de soluciones a estos problemas.

También es preciso que se apliquen determinadas normas comunitarias sobre competencia y ayudas estatales antes de la adhesión. Esto implica solicitar a la Comisión la aproba-

ción de las decisiones nacionales adoptadas por las autoridades de los países candidatos o, en cualquier caso, consultarle al respecto.

III. Una estrategia para la ampliación

Las negociaciones definirán las condiciones de la adhesión de cada uno de los países candidatos a la Unión. Al igual que en el pasado, la base de la adhesión será el acervo de la Unión en el momento de la ampliación. Mientras que, en algunos casos justificados, será preciso establecer períodos transitorios adecuados, de duración definida, el objetivo de la Unión deberá ser que los nuevos miembros apliquen el conjunto de la legislación comunitaria desde el momento de la adhesión.

De este modo quedará garantizado el equilibrio entre derechos y obligaciones. Los nuevos miembros deberán aceptar las obligaciones fundamentales en el momento de su adhesión; de no ser así, se pondría en cuestión su derecho a participar plenamente en el proceso de toma de decisiones. En ningún caso deberá la Unión establecer dos categorías de miembros ni permitir que se pueda optar por la exclusión de determinados aspectos de la legislación (fórmula del «opting-out»). Una correcta preparación de la adhesión por parte de todos los países candidatos reviste, por tanto, una importancia esencial. El cumplimiento del calendario actual de la adhesión dependerá básicamente de los avances de cada uno de los países en la adopción, aplicación y cumplimiento efectivo del acervo comunitario. Esta labor deberá proseguir e intensificarse paralelamente a las negociaciones de adhesión.

Por tanto, el éxito de la estrategia de adhesión deberá combinar:

- unas negociaciones basadas en el principio de aplicación del acervo comunitario desde el momento de la adhesión;
- una estrategia de preadhesión reforzada, para todos los países candidatos, concebida para garantizar que adopten la mayor parte posible del acervo comunitario antes de la adhesión.

1. Negociaciones de adhesión

Principios

La actitud de la Unión con respecto a los países candidatos con los que se inicien negociaciones deberá basarse en los siguientes principios:

- los nuevos miembros asumirán los derechos y obligaciones de la pertenencia a la Unión sobre la base del acervo comunitario en el momento de la adhesión;
- desde la fecha de adhesión, se les exigirá aplicar dicho acervo comunitario y establecer los mecanismos que garanticen su cumplimiento; en particular, deberán adoptar inmediatamente las medidas necesarias para la ampliación del mercado único;
- durante las negociaciones se podrá acordar la introducción de medidas transitorias, pero no de excepciones, en casos debidamente justificados; tales medidas deberán garantizar la integración progresiva de los nuevos miembros en la Unión en un período de tiempo limitado;
- durante las negociaciones de adhesión, el avance de los candidatos en lo que respecta a la adopción del acervo comunitario y a otras medidas preparatorias de la adhesión será revisado periódicamente sobre la base de informes de la Comisión.

Las negociaciones comenzarán con la revisión del Derecho derivado entre la Comisión y cada uno de los países candidatos con los que se hayan iniciado negociaciones. Esta fase previa permitirá determinar los problemas principales de cara a la subsiguiente negociación.

En las últimas negociaciones de adhesión, que tuvieron lugar con países especialmente bien preparados, surgieron dificultades en el transcurso de cuatro conferencias de adhesión separadas, pero paralelas, de carácter intergubernamental. Los preparativos de la Unión para las futuras negociaciones de adhesión deberán tomar plenamente en consideración la comple-

alidad de los temas en juego, el grado de preparación de los países candidatos y la necesidad de que haya una coherencia de conjunto con la estrategia de preadhesión reforzada.

Períodos transitorios

En el informe provisional sobre la ampliación que presentó al Consejo Europeo de Madrid, la Comisión señalaba que la base de la adhesión es el acervo de la Unión en ese momento, pero que en algunas áreas, tales como la agricultura o la libre circulación de personas, podría resultar necesario establecer disposiciones transitorias. No obstante, cualesquiera períodos transitorios deberán ser limitados, tanto en su alcance como en su duración.

2. Estrategia de preadhesión reforzada

A petición del Consejo Europeo de Dublín, la Comisión propone que se refuerce la estrategia de preadhesión con respecto a todos los países candidatos, independientemente de la fase del proceso de transición en la que se encuentren. Esta iniciativa permitirá que la asistencia se oriente hacia las necesidades específicas de cada país, con vistas a las negociaciones, conforme a un enfoque global coherente. De este modo, la Unión podrá prestar su apoyo para resolver los problemas específicos señalados en los dictámenes sin necesidad de establecer períodos transitorios largos que podrían poner en cuestión el acervo comunitario y la cohesión económica y social de la Unión en su conjunto.

La estrategia de preadhesión reforzada que se define a continuación tiene un doble objetivo. En primer lugar, se trata de reunir todas las distintas formas de apoyo de la Unión en un marco único, las asociaciones para la adhesión, y de trabajar junto con los candidatos dentro de este marco, en un programa claramente definido para preparar la adhesión, lo que exigirá una serie de compromisos de los candidatos con respecto a prioridades concretas y la fijación de un calendario para poner en práctica dichos compromisos. En segundo lugar, se ha de familiarizar a los candidatos con las políticas y procedimientos de la Unión ofreciéndoseles la posibilidad de participar en programas comunitarios.

La estrategia de preadhesión actual se basa en los Acuerdos europeos, el Libro blanco sobre el mercado único, el diálogo estructurado y el programa PHARE.

Si se tiene en cuenta la intensidad que van a adquirir los contactos entre la Unión y los países candidatos en la próxima fase del proceso de adhesión en el contexto de las negociaciones, los Acuerdos europeos y las asociaciones para la adhesión, el actual diálogo estructurado ha dejado de tener sentido.

La mayor parte de las cuestiones que más preocupan a la Unión y a los países candidatos en relación con la adhesión serán objeto de debate bilateral. En caso de que surjan problemas horizontales que se puedan abordar mejor a escala multilateral, la Presidencia y la Comisión establecerán un diálogo *ad hoc* con los diez países de Europa Central y Oriental; el enfoque propuesto permitirá que se aborden estas cuestiones con un mínimo carácter formal.

Ayuda de preadhesión

Además de PHARE (1 500 millones de ecus por año), la ayuda de preadhesión para los PECO candidatos, a partir del año 2000 tendrá otros dos elementos:

- Una ayuda al desarrollo agrícola de 500 millones de ecus anuales.
- Una ayuda estructural, por un importe de 1 000 millones de ecus anuales, destinada principalmente a contribuir al acercamiento de los países candidatos a las normas comunitarias en materia de infraestructuras, en particular, y por analogía con las actuales intervenciones de los fondos de cohesión, en los ámbitos de los transportes y del medio ambiente. Además, de esta forma los países candidatos se familiarizarán con las modalidades de aplicación de las acciones estructurales.

Asociaciones para la adhesión

El nuevo instrumento de las asociaciones para la adhesión constituirá el eje básico de la estrategia de preadhesión reforzada, dado que todas las distintas iniciativas de asistencia a los países candidatos de Europa Central y Oriental se agruparán en un marco único con objeto de poner en marcha programas nacionales de preparación de su adhesión a la Unión.

Las asociaciones para la adhesión se articularán en torno a los siguientes ejes:

□ Compromisos concretos por parte del Estado candidato, en particular sobre democracia, estabilidad macroeconómica, seguridad nuclear y un programa nacional de adopción del acervo comunitario sujeto a un calendario preciso y centrado en los ámbitos prioritarios determinados en cada dictamen.

□ El empleo de todos los medios comunitarios disponibles para preparar la adhesión. Se trata, en primer lugar, del programa PHARE, pero también de las nuevas modalidades de ayuda que pueda ofrecer la Comunidad en el contexto de las próximas previsiones financieras. Además, se podrán utilizar recursos de instituciones financieras internacionales para llevar a cabo actividades relacionadas con las normas y con el desarrollo de las PYME. Phare podrá servir de catalizador de las operaciones de cofinanciación con el BEI, el BERD y el Banco Mundial, con el que la Comisión suscribirá una serie de acuerdos marco. Habida cuenta de las enormes necesidades de recursos, sobre todo en los ámbitos de medio ambiente y transportes, la Comisión sugiere que alrededor del 70% de los fondos de PHARE se dediquen a inversiones.

El programa de adopción del acervo comunitario se definirá con la Comisión; se establecerá una relación de asociación con cada país candidato. En un primer momento, las prioridades deberán corresponder a los sectores que los dictámenes destacan por sus deficiencias. Se establecerá un calendario provisional para el cumplimiento de los objetivos correspondientes. La prestación de asistencia, sobre la base de acuerdos anuales de financiación, se supeditará al cumplimiento de dichos objetivos y al avance de los programas en curso. Así, la aplicación del programa se someterá a una estricta «condicionalidad de adhesión» basada en mecanismos de evaluación adaptados a cada situación y en un diálogo permanente con la Comisión.

La Comisión informará periódicamente al Consejo Europeo de los progresos alcanzados. El primer informe será presentado a finales de 1998 y, a partir de entonces, con carácter anual. Los informes analizarán el progreso de los países candidatos en el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada asociación para la adhesión. Cuando se considere que un país candidato ha cumplido los requisitos necesarios para iniciar las negociaciones de adhesión y

aún no las haya iniciado, la Comisión presentará una recomendación al Consejo para que éstas se pongan en marcha.

Las asociaciones para la adhesión se configurarán como decisiones de la Comisión, previa consulta al Estado candidato y previo dictamen de los comités de gestión responsables de la gestión de las ayudas concedidas hasta el momento.

La preparación de las asociaciones para la adhesión comenzará en el segundo semestre de 1997.

Participación en programas y mecanismos comunitarios para aplicar el acervo de la Unión

A medida que los países candidatos vayan adoptando progresivamente el acervo comunitario para preparar su adhesión, se les deberá ofrecer la oportunidad de participar en programas comunitarios.

Así lo establecen los Acuerdos europeos; en principio, dicha participación no plantea problemas. Dado que estos programas hacen referencia a la mayoría de las políticas comunitarias (educación, formación, investigación, cultura, medio ambiente, PYME y mercado único), serán un instrumento valioso para preparar la adhesión al familiarizar a los países candidatos y a sus ciudadanos con las políticas y métodos de trabajo de la Unión.

El problema consiste en lograr una participación efectiva en el conjunto de los programas. En función de la capacidad presupuestaria de cada país, se deberá permitir que el programa PHARE, al margen del límite del 10% aplicable a sus intervenciones según indicaciones del Consejo Europeo de Essen, cofinancie la participación de los países candidatos en dichos programas.

La integración gradual de los países de Europa Central y Oriental en los distintos programas comunitarios permitirá que sus representantes se familiaricen con la legislación y los procedimientos de la Comunidad y aprovechen la experiencia de los Estados miembros en áreas como los contratos públicos, el derecho de residencia o el IVA. Sin embargo, esto no implica que se vaya a conceder la facultad de toma de decisiones a países que aún no sean miembros de la Unión.

La participación de algunas agencias u organismos comunitarios también contribuirá a preparar mejor la adopción del acervo comunitario por parte de los nuevos países. La intensificación de los contactos dentro de estos organismos permitirá resolver algunos problemas técnicos. Se hará un especial esfuerzo por asociar

a los candidatos a las actividades de las agencias de la Comunidad (Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos, Agencia Europea de Medio Ambiente, Eurostat, Oficina de Inspección Veterinaria y Fitosanitaria) y de los organismos de certificación y normalización.

IV. Chipre

En julio de 1993, la Comisión emitió un dictamen favorable sobre la candidatura de adhesión de Chipre. Desde entonces, el Consejo Europeo ha reiterado en diversas ocasiones, la última en Florencia en junio de 1996, que las negociaciones de adhesión con Chipre deberán iniciarse seis meses después de la conclusión de la CIG.

1. Desarrollo económico

En el dictamen que emitió en 1993, la Comisión destacaba el elevado grado de desarrollo y de dinamismo económico de la República de Chipre, análisis que sigue vigente en la actualidad, gracias a una situación de pleno empleo (tasa de desempleo del 2,5 %), una inflación moderada (3 %) y una deuda pública del 95 % del PIB en 1996. La parte meridional de la isla no debería experimentar problemas graves a la hora de adoptar el acervo comunitario o de afrontar la competencia intracomunitaria. No obstante, es preciso adaptar mejor las normas y prácticas en el sector financiero a las de la Unión y reforzar la cooperación y los controles en todos los asuntos de justicia e interior.

En el norte de Chipre las tendencias observadas por la Comisión en 1993 no han registrado cambios. La renta per cápita se aproxima a un promedio de 3 600 ecus anuales, una tercera parte de la renta en el sur de la isla. La economía es cada vez más dependiente del sector público, lo que en último término constituye un reflejo de las transferencias económicas de Turquía. Las inversiones siguen siendo limitadas, a pesar de sus recursos humanos y naturales.

2. Perspectivas de llegar a un acuerdo político

En el dictamen de 1993 se destacaba la persistencia de la división de Chipre. Los esfuerzos realizados desde entonces, fundamentalmente bajo los auspicios de las Naciones Unidas, por lograr un acuerdo político, en consonancia con varias propuestas de dicha organización, apenas han dado frutos. Las Naciones Unidas han mantenido intensos contactos con los líderes de las dos comunidades durante el primer semestre de 1997, que han dado lugar a una serie de conversaciones directas entre ambas partes bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Hay ciertas posibilidades de que se registren algunos avances antes de las elecciones presidenciales que se celebrarán en Chipre en febrero de 1998.

Las líneas generales de un acuerdo de esta índole, que establecería una federación formada por dos comunidades y dos zonas separadas, están bien definidas y cuentan con el apoyo de la Unión. Se han examinado algunas opciones para el establecimiento de disposiciones de aplicación constitucionales y territoriales, y en algunos momentos se ha podido vislumbrar el inicio de un posible consenso. Pero hasta la fecha ha faltado el estímulo suficiente para que ambas comunidades lleguen a un acuerdo.

La Unión está decidida a desempeñar un papel positivo para lograr una resolución justa y duradera del conflicto que se ajuste a las resoluciones de las Naciones Unidas aplicables. El *statu quo*, contrario al Derecho internacional, pone en peligro la estabilidad de la isla y la región y tiene implicaciones para la seguridad de Europa en su conjunto. La Unión no puede, ni quiere, interferir en las disposiciones institucionales que deberán acordar las partes implicadas. Pero está dispuesta a asesorar sobre la compatibilidad de dichas disposiciones con el

acervo comunitario. Las perspectivas de la adhesión de Chipre, cuyas ventajas políticas y económicas están comenzando a ser percibidas claramente por las comunidades turca y griega del país, pueden ofrecer por sí mismas un estímulo.

3. Relaciones con la Unión Europea

Según el calendario acordado para el inicio de las negociaciones de adhesión de Chipre, éstas podrían comenzar antes de que se alcance un acuerdo político. La Unión comparte la opinión manifestada por el Secretario General de las Naciones Unidas de que la decisión de iniciar

las conversaciones debe considerarse un paso decisivo que podría fomentar la búsqueda de un acuerdo político.

Un avance suficiente en los contactos que las partes implicadas van a mantener este año, bajo los auspicios de la ONU, para permitir que representantes de la comunidad turca participen en el proceso de adhesión podría facilitar las negociaciones. El acuerdo en torno a una solución política del conflicto permitiría acelerar las negociaciones. Si no se avanza en este sentido antes de la fecha prevista para el inicio de las negociaciones, éstas se iniciarían con el Gobierno de la República de Chipre, la única autoridad que goza de reconocimiento internacional.

V. La Conferencia europea

La ampliación es un proceso a largo plazo que interesa a toda Europa. Conviene, por lo tanto, reunir en un mismo foro a todos los Estados miembros de la Unión y a todos los países candidatos a la adhesión y que han suscrito un acuerdo de asociación. La Comisión sugiere crear una Conferencia.

La Conferencia ofrecería la oportunidad de mantener consultas sobre una amplia gama de cuestiones en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común (PESC) y a los asuntos de justicia e interior.

En cuanto a la PESC, la Conferencia sería un foro de diálogo sobre problemas internacionales de interés común, como las relaciones con Rusia, Ucrania y otros países de la CEI o como la seguridad europea. Asimismo, permitiría que los países participantes se impliquen más en la preparación y aplicación de iniciativas, declara-

ciones y actividades comunes, lo que contribuiría a dotar de solidez y coherencia al conjunto de las decisiones e iniciativas adoptadas en este ámbito.

En cuanto a los asuntos de justicia e interior, la Unión y los demás participantes comparten numerosas preocupaciones en temas como la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, la corrupción, el tráfico de drogas, la venta ilegal de armas, el blanqueo de dinero y la inmigración ilegal. La Conferencia Europea facilitaría la cooperación entre autoridades nacionales, incluidos los funcionarios policiales y judiciales, y la cooperación con Europol.

La Conferencia reuniría todos los años a los jefes de Estado o de Gobierno y al presidente de la Comisión, así como, en la medida de lo necesario, a los ministros correspondientes.

VI. Relaciones con Turquía

El cumplimiento de los requisitos de adhesión por parte de Turquía, cuestión planteada por vez primera en el Acuerdo de asociación de Ankara de 1964, fue reiterado por la Comisión en el dictamen que emitió en 1989 con respecto a la solicitud de adhesión presentada por este país en 1987. El 29 de abril de 1997, el

Consejo de Asociación UE-Turquía reafirmó dicho cumplimiento y confirmó que Turquía sería tratada conforme a las mismas normas y criterios objetivos que los demás solicitantes.

La entrada en vigor de la unión aduanera el 31 de diciembre de 1995 marcó un paso decisivo en las relaciones entre la Unión Europea y

Turquía. La unión aduanera está funcionando satisfactoriamente y ofrece una base sólida para el futuro desarrollo de las relaciones con este país. No obstante, las circunstancias políticas no han permitido hasta el momento proseguir la cooperación financiera y el diálogo político, tal y como se acordó cuando se adoptó la decisión sobre la unión aduanera el 5 de marzo de 1995.

La *economía turca* ha experimentado un rápido crecimiento en los últimos diez años. Tras la entrada en vigor de la unión aduanera, las cifras globales del comercio entre la UE y Turquía pasaron de 22 000 millones de ecus en 1995 a unos 27 000 millones en 1996 (con un superávit de 9 000 millones a favor de la UE). La unión aduanera ha demostrado la capacidad de la *economía turca* de abordar el desafío competitivo del libre comercio de bienes manufacturados y de asumir los componentes de comercio, competencia y propiedad intelectual del acervo comunitario. No obstante, la inestabilidad macroeconómica sigue causando preocupación. En los últimos diez años, Turquía ha sido incapaz de romper el ciclo de inflación, déficit público y depreciación monetaria. Las causas estructurales de la inestabilidad macroeconómica deben abordarse mejorando la eficacia de la recaudación fiscal, reestructurando y privatizando las empresas del sector público, reformando el sistema de seguridad social y controlando el gasto público. Asimismo, se impone un esfuerzo por lograr la cohesión económica y social, modernizar la agricultura y dedicar más atención a las inversiones en infraestructuras y recursos humanos.

En el *terreno político*, Turquía tiene un Gobierno y un Parlamento surgidos de un sistema multipartidista, elecciones democráticas y una Administración capaz de formular y aplicar normas compatibles con la legislación comunitaria. A pesar del reconocimiento político de la necesidad de introducir mejoras y de algunos cambios legislativos recientes, la trayectoria de Turquía en lo que respecta al respeto de los derechos humanos y de la libertad de expresión está muy por debajo del nivel comunitario. En su lucha contra el terrorismo en el sudeste del país, las autoridades deben actuar con mesura, redoblar los esfuerzos por respetar el Estado de Derecho y los derechos humanos y buscar una solución civil y no militar. Los continuos casos de torturas, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, pese a las reiteradas declaraciones oficiales del com-

promiso del Gobierno de poner fin a tales prácticas, permiten preguntarse hasta qué punto las autoridades son capaces de controlar las actividades de las fuerzas de seguridad.

Algunas evoluciones recientes en la Administración y en el sistema educativo, aunque destinadas a reforzar el carácter laico del Estado, subrayan la función especial que desempeña el estamento militar en la sociedad turca. La Constitución otorga al Consejo de Seguridad Nacional una función destacada en la formulación y aplicación de la política de seguridad nacional y el Consejo de Ministros está obligado a dar prioridad a sus decisiones. Hay ambigüedades en el sistema jurídico turco con respecto al control político civil del Ejército.

El esfuerzo por seguir democratizando el país debería complementarse con un compromiso firme para resolver una serie de problemas de la región. Tal y como se señalaba en el Acuerdo de Asociación UE-Turquía de 29 de abril de 1997, las tensiones en el Egeo sólo podrán superarse si se resuelven los conflictos entre Grecia y Turquía de conformidad con el Derecho comunitario, recurriendo a medios como el Tribunal Internacional de Justicia, estableciendo buenas relaciones de vecindad y rechazando la amenaza o el uso de la fuerza en consonancia con lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas. Además, Turquía debe contribuir activamente a una resolución equitativa y duradera de la cuestión chipriota conforme a las resoluciones de las Naciones Unidas.

La UE debe seguir respaldando los esfuerzos de Turquía por resolver sus problemas y estrechar sus vínculos con la Unión. El Acuerdo de Asociación y la unión aduanera proporcionan la base para establecer una intensa relación política y económica que evolucione en paralelo con el proceso de democratización dentro de Turquía, los avances hacia unas relaciones de buena vecindad con Grecia y la búsqueda de una solución equitativa y duradera del conflicto chipriota.

En la comunicación de la Comisión al Consejo sobre el futuro desarrollo de las relaciones con Turquía [COM(97) 394] se esbozan una serie de propuestas concebidas para estrechar las relaciones bilaterales. Tal y como pidió el Consejo, el 24 de marzo de 1997, el objetivo de estas propuestas es que las relaciones entre ambas partes no se limiten a la unión aduanera, en consonancia con las decisiones del Consejo de Asociación de abril de 1997.

Algunas de las propuestas presentadas por la Comisión exigirán la aportación de recursos financieros del presupuesto comunitario. Sin esta financiación, la mayoría de ellas no podrá ser puesta en práctica. La Comisión considera que debe adoptarse lo antes posible el reglamento específico de financiación elaborado

para complementar la unión aduanera. También señala que el programa MEDA está disponible para la cooperación financiera con Turquía y confía en que se establezcan las condiciones necesarias para la plena utilización de este instrumento.

VII. Recomendaciones finales

1. La Comisión invita al Consejo a adherirse al enfoque planteado en la presente comunicación ante el reto de la ampliación.

Tal y como señaló el Consejo Europeo de Amsterdam, la ampliación es un proceso global que integra a todos los países candidatos. Este proceso consta de varios elementos: el inicio de negociaciones de adhesión con cada país, en función de la fase alcanzada por cada uno de ellos en el cumplimiento de las condiciones básicas de adhesión y en la preparación de este proceso; un marco de referencia complementario basado en el refuerzo de la estrategia de preadhesión con respecto a los países de Europa Central y Oriental; y la creación de un foro multilateral de cooperación que se plasmará en la celebración de una conferencia europea.

2. En cuanto al inicio de las negociaciones de adhesión, el Consejo Europeo ya ha decidido que deberán comenzar con Chipre seis meses después de finalizada la Conferencia Intergubernamental.

3. Por lo que se refiere a los países de Europa Central y Oriental, la Comisión ha presentado en sus dictámenes un análisis objetivo a la luz de los criterios fijados por el Consejo Europeo de Copenhague. A juicio de la Comisión, por el momento ninguno de ellos satisface plenamente todos los criterios necesarios para la adhesión. No obstante, nueve de ellos cumplen las condiciones políticas y algunos han avanzado lo suficiente en el cumplimiento de las condiciones económicas y de las relativas a las demás obligaciones que implica la pertenencia a la Unión.

A la luz de este análisis, y en consonancia con sus méritos respectivos, la Comisión considera que Hungría, Polonia, Estonia, la República

Checa y Eslovenia podrán cumplir a medio plazo todas las condiciones de adhesión si mantienen y respaldan con firmeza sus esfuerzos preparatorios.

La Comisión subraya que la decisión de iniciar simultáneamente las negociaciones de adhesión con los países citados no implica que las negociaciones culminarán al mismo tiempo. En gran medida, la fecha de conclusión de las negociaciones de adhesión dependerá en cada caso del grado de cumplimiento de las exigencias formuladas en el respectivo dictamen.

4. Por tanto, la Comisión recomienda al Consejo que inicie las negociaciones con los siguientes países (citados en orden cronológico, según la fecha de presentación de sus solicitudes):

Hungría

Hungría presenta las características propias de una democracia; cuenta con instituciones estables que garantizan el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Puede considerarse una economía de mercado y, a medio plazo, probablemente será capaz de afrontar la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión. Es probable que a medio plazo logre adoptar el acervo comunitario, sobre todo la normativa del mercado único, siempre y cuando prosiga sus esfuerzos de transposición y aplicación de la legislación. No obstante, será necesario que preste especial atención en los ámbitos de medio ambiente, aduanas y energía. También deberá seguir introduciendo reformas con el fin de dotarse de las estructuras necesarias para aplicar y hacer cumplir el acervo comunitario.

Polonia

Polonia presenta las características propias de una democracia; cuenta con instituciones estables que garantizan el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Puede considerarse una economía de mercado y, a medio plazo, probablemente será capaz de afrontar la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión. Es probable que a medio plazo pueda participar plenamente en el mercado único, siempre y cuando prosiga sus esfuerzos de transposición e intensifique sus iniciativas para la aplicación de la legislación. No obstante, deberá dedicar una atención especial y realizar considerables inversiones para cumplir el acervo comunitario en sectores como la agricultura, el medio ambiente y los transportes. También será imprescindible que profundice en la reforma administrativa con el fin de dotarse de las estructuras necesarias para aplicar y hacer cumplir efectivamente el acervo comunitario.

Estonia

Estonia presenta las características propias de una democracia, cuenta con instituciones estables que garantizan el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. No obstante, ha de adoptar medidas para acelerar la naturalización de la población de habla rusa que no son ciudadanos estonios, con objeto de facilitar su integración en la sociedad. Puede considerarse una economía de mercado y, a medio plazo, probablemente será capaz de avanzar lo suficiente para afrontar la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión. Estonia registra avances considerables en el proceso de transposición y aplicación de la legislación comunitaria, sobre todo en relación con el mercado único. Con un esfuerzo complementario, a medio plazo podrá participar plenamente en el mercado único. Deberá dedicar una atención especial, lo que exigirá también la realización de inversiones, para aplicar en su totalidad la legislación comunitaria en sectores como el medio ambiente. También será imprescindible reforzar la estructura administrativa con el fin de dotarse de las estructuras necesarias para aplicar y hacer cumplir efectivamente el acervo comunitario.

República Checa

La República Checa presenta las características propias de una democracia; cuenta con instituciones estables que garantizan el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Puede considerarse una economía de mercado y, a medio plazo, probablemente será capaz de afrontar la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión. Es probable que a medio plazo logre aplicar plenamente la legislación comunitaria, sobre todo la normativa relativa al mercado único, siempre y cuando prosiga sus esfuerzos de transposición e intensifique las iniciativas necesarias para la aplicación de la legislación. No obstante, deberá dedicar una atención especial y realizar considerables inversiones para cumplir la legislación comunitaria en sectores como la agricultura, el medio ambiente y la energía. También será imprescindible que profundice en la reforma administrativa con el fin de dotarse de las estructuras necesarias para aplicar y hacer cumplir plenamente el acervo comunitario.

Eslovenia

Eslovenia presenta las características propias de una democracia; cuenta con instituciones estables que garantizan el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Puede considerarse una economía de mercado y, a medio plazo, probablemente será capaz de afrontar la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la Unión. No obstante, deberá realizar considerables esfuerzos para adoptar el acervo comunitario, especialmente para la aplicación efectiva de la normativa del mercado único. Tendrá que avanzar mucho en los ámbitos de medio ambiente, empleo y asuntos sociales y energía. También será imprescindible introducir nuevas reformas administrativas con el fin de dotarse de las estructuras administrativas necesarias para aplicar efectivamente el acervo comunitario.

Eslovenia aún no ha ratificado el Acuerdo europeo, aunque su Gobierno se ha comprometido a introducir la necesaria enmienda constitucional y ratificar el Acuerdo lo antes posible. Estas medidas por parte de las autoridades eslovenas deben considerarse un requisito previo para el inicio de las negociaciones de adhesión.

5. En cuanto al refuerzo de la estrategia de preadhesión, la Unión se compromete firmemente a colaborar con cada uno de los PECO, sobre todo a través de las asociaciones para la adhesión, para superar las dificultades que registran en su proceso de preparación de la adhesión, a las que se refieren sus dictámenes respectivos. La Comisión informará periódicamente al Consejo de los progresos experimentados en este sentido. El primer informe será presentado a finales de 1998 y, a partir de entonces, los informes tendrán carácter anual. El avance de los países candidatos en el cumplimiento de los objetivos fijados en cada asociación para la adhesión servirá de base de los informes. Cuando se considere que un país candidato cumple las condiciones necesarias para iniciar las negociaciones de adhesión y aún no lo haya hecho, la Comisión presentará

al Consejo una recomendación para que se inicien.

6. La Presidencia y la Comisión podrían sustituir el actual diálogo estructurado por reuniones multilaterales con los países de Europa Central y Oriental candidatos, para debatir los problemas de la adhesión que no se aborden en las negociaciones individuales.

7. El marco general deberá completarse con una conferencia europea, con el fin de abordar los asuntos relativos a la cooperación en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común, y de justicia e interior. La conferencia reunirá a los Estados miembros de la Unión y a todos los países europeos que han expresado su voluntad de adhesión y han suscrito un Acuerdo de asociación.

Tercera parte. Nuevo marco financiero (2000-2006)

I. Problemática global

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.

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.

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 presente comunicación.

Se trata también 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 de este nuevo marco debe dar respuesta a tres tipos de preocupaciones:

- abarcar un período de una duración suficiente;
- permitir la financiación de las necesidades esenciales;
- garantizar una gestión sana de la hacienda pública.

La Comisión parte de la hipótesis de que una primera ampliación debería situarse hacia la

mitad del período cubierto por las nuevas perspectivas financieras (2000-2006).

1. Abarcar un período de una duración suficiente

El período cubierto por el nuevo marco financiero debe ser bastante largo 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 período elegido abarca por lo tanto los años 2000-2006.

2. 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 cohesión 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, una mejor división de las responsabilidades y una evaluación sistemática de los resultados.

Además, las otras prioridades de la Unión que deberán encontrar su expresión financiera en el futuro marco financiero son:

- el desarrollo de una serie de políticas internas al servicio de objetivos prioritarios comu-

nes a todos los Estados miembros y de valor añadido evidente;

la afirmación del papel de la Unión Europea en la escena internacional, gracias al mantenimiento de las medidas de cooperación con los terceros, países la ayuda al desarrollo económico y financiero, y la ayuda humanitaria;

la financiación de una administración comunitaria modernizada y cuyos costes en términos de recursos humanos y financieros estarán controlados.

Las próximas ampliaciones supondrán para los Quince costes 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.

3. 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 se aplicará al presupuesto comunitario.

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

II. Dinámica de los gastos

El cálculo de las necesidades que deben cubrirse se efectuó a partir de la clasificación de los gastos en el marco financiero actualmente en vigor según las seis grandes rúbricas siguientes:

La política agrícola común, cuyos gastos se inscriben en la directriz.

Las acciones estructurales.

Las otras políticas internas.

Las medidas exteriores.

Los gastos administrativos.

En efecto, una serie de consideraciones indican 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 invariable del 1,27 % del PNB.

El presupuesto para 1999 debería aprobarse 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 al final del período un suplemento potencial de recursos de algo más de 20 millardos de ecus (precios 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 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 gradualmente.

Las reservas (reserva monetaria, para ayuda de urgencia y para garantía de préstamos).

Cada vez que ha sido necesario, se efectuó una distinción entre las necesidades para los quince Estados miembros actuales, las correspondientes a una ayuda previa a la adhesión y las vinculadas a la adhesión efectiva de nuevos Estados miembros.

1. Gastos agrícolas

El mantenimiento del método actual de cálculo de la directriz agrícola permitiría cubrir sin

dificultades previsibles las necesidades definidas en el ámbito agrícola.

Los gastos de la política agrícola reformada para los quince Estados miembros cubrirían:

Las medidas de intervención en los mercados y las restituciones a la exportación, cuyo coste a raíz de la reforma (que acercará los precios comunitarios a los precios del mercado mundial) se reduciría para el año 2006 con respecto a una situación sin cambios en un importe del orden de 3,7 millardos de ecus (1,4 millardos en el sector de los cereales, 1,2 millardos en el de la carne de vacuno y 0,9 millardos de ecus en el sector lácteo).

Las ayudas directas compensatorias, para las cuales la reforma representaría hacia la misma fecha un gasto suplementario del orden de 7,7 millardos de ecus (1,7 millardos para los cereales, 4,1 millardos para el sector vacuno, 3,0 millardos para el sector lácteo, y un ahorro de 1,0 millardos debido a la supresión de los pagos directos para el maíz ensilado).

Las medidas complementarias existentes (agricultura y medio ambiente, repoblación, jubilaciones anticipadas), de un importe del orden de 2,8 millardos anuales, a las que se añadiría una cantidad, que evolucionaría de 1,9 a 2,0 millardos anuales en el período, correspondiente a las nuevas medidas complementarias de desarrollo rural y las medidas horizontales en el sector pesquero (IFOP) que se contemplarían en la sección «Garantía» del FEOGA. Con este motivo, se propondrá un ajuste correspondiente de la normativa financiera del FEOGA.

Al mismo tiempo, los gastos agrícolas para los Estados miembros comprenderían:

Una ayuda previa a la adhesión, calculada en esta fase en aproximadamente 500 millones de ecus anuales, para medidas de modernización de las explotaciones y de los circuitos agroalimentarios en los países candidatos. Después de las primeras adhesiones, esta ayuda seguiría beneficiando por el mismo importe global, es decir, de mayor manera para cada uno ellos, a los países cuya adhesión sólo se produciría posteriormente.

Los gastos relacionados con la adhesión de un primer grupo de nuevos Estados miembros, en concepto de medidas de organización de mercados (calculadas en 1,1 a 1,4 millardos al año), medidas complementarias reforzadas, así

como las ayudas específicas de modernización que continúan el esfuerzo previo a la adhesión (de un importe suplementario que evoluciona de 0,6 a 2,5 millardos en el período a partir de la adhesión).

La continuación de la directriz, según modalidades sin cambios, dejaría disponible un margen creciente a partir de 2003 y muy importante al final del período.

En cualquier caso, un margen importante está justificado para hacer frente a las variaciones del mercado y para permitir una continuación de la reforma de la PAC antes del término de las perspectivas financieras. Por otra parte, se tratará de estar en condiciones de poner fin, en el momento oportuno, al régimen de transición aplicado a los nuevos Estados miembros. No obstante, la Comisión considera, independientemente del efecto adhesión (1,3 a 1,4 millardos de ecus) que no sería conveniente revisar desde ahora el método de cálculo de la directriz, sino que esta cuestión podría volverse a examinar hacia 2005.

2. Gastos estructurales

El esfuerzo financiero en concepto de acciones estructurales, incluidas las destinadas a los nuevos Estados miembros, se mantendría, en términos relativos, al nivel previsto para 1999, es decir, al 0,46 % del PNB de la Unión. Por lo tanto, la dotación global para el período 2000-2006 sería aproximadamente de 275 millardos de ecus a precios constantes de 1997.

Sobre este total, se destinaría un importe de 210 millardos a los fondos estructurales propiamente dichos para sus intervenciones en los quince Estados miembros actuales, según las nuevas orientaciones indicadas:

Se destinaría una dotación de cerca de dos tercios a las intervenciones en las regiones del objetivo n° 1, incluidos los regímenes de transición que se aplicarían a las regiones situadas por encima del límite mínimo del 75 % del PIB/habitante y cuya salida del objetivo n° 1 se organizaría progresivamente.

El resto de la dotación, para las intervenciones en concepto de los otros objetivos, se distribuiría según un perfil ligeramente decreciente durante el período junto con una más fuerte concentración en una población seleccionable reducida. Esto sin perjuicio de las nuevas medidas complementarias de desarrollo rural y

las medidas horizontales en el sector pesquero que en lo sucesivo se contemplan en la directriz agrícola.

De manera general, pero especialmente en las zonas donde el nivel de la ayuda comunitaria debería reducirse significativamente, se tratará de desarrollar todas las técnicas que permitan ejercer el mayor efecto de palanca de las intervenciones presupuestarias comunitarias, asociando las financiaciones privadas y públicas, así como combinando las fórmulas de subvenciones, préstamos y contribución en capital riesgo.

Los nuevos Estados miembros se beneficiarían así de una dotación global de 45 millardos distribuida según un perfil creciente en el período y que representaría alrededor del 30 % de la dotación total de las acciones estructurales al final del período.

A partir del año 2000, se constituirá una ayuda previa a la adhesión, extraída de este importe de 45 millardos de ecus. Con un importe constante de 1,0 millardos de ecus, dicha ayuda beneficiaría, en un primer momento, a todos los países candidatos, para concentrarse a continuación en aquellos cuya adhesión se realizase más tarde. Dicha ayuda se destinaría principalmente a la contribución del acercamiento de estos países candidatos a las normas comunitarias en materia de infraestructuras, y por analogía con las intervenciones actuales del fondo de cohesión, en los ámbitos de los transportes y del medio ambiente.

El Fondo de Cohesión estará dotado de 20 millardos de ecus. Se procederá a una revisión intermedia de la selección, teniendo como criterio un PNB por habitante inferior al 90 % de la media comunitaria.

3. Otras categorías de gastos

Las evoluciones propuestas para los gastos agrícolas y estructurales, así como para el límite máximo de los recursos propios, se determinan en función del crecimiento del PNB comunitario. La progresión de los otros gastos debe preverse en relación con esta misma referencia.

El presupuesto para 1999 debería dejar márgenes importantes disponibles en los límites máximos de la rúbricas 3 a 5. En estas condiciones, estos límites podrían mantenerse en términos reales a este mismo nivel en el año

2000 para reanudar solamente su progresión a partir de esta fecha.

La progresión de los gastos de las rúbricas 3 a 5 a partir del año 2000 debe apreciarse a la luz de las características específicas de las acciones afectadas y de su evolución futura, pero también de los efectos de la ampliación, cuyo impacto en la dinámica de los gastos variará de una política a otra.

Políticas internas

El desarrollo de las políticas internas durante el próximo período cubierto por las perspectivas financieras debería responder a una doble preocupación, que contribuya a aumentar la eficacia de las acciones realizadas a escala comunitaria. En primer lugar, se trata de concentrar los medios disponibles en las políticas internas, para evitar cualquier dispersión en acciones que no podrían tener un impacto significativo. Al mismo tiempo, una serie de programas, prioritarios por la plusvalía generada por una intervención a escala comunitaria, en particular, desde el punto de vista del crecimiento y del empleo, así como del desarrollo y de la difusión de nuevas tecnologías, deberían aumentar sus dotaciones más rápidamente que el PNB. Se trataría básicamente de las redes transeuropeas, la investigación y la innovación, la educación/formación, la aplicación de tecnologías que respetan el medio ambiente y las acciones en favor de las PYME.

Independientemente de la ampliación, una reorientación de este tipo de las políticas internas podría representar en términos generales una progresión del límite máximo de la rúbrica 3 más rápida que el PNB de los quince Estados miembros.

La incidencia de la ampliación será muy variable según los programas de que se trate. Si una progresión proporcional al PNB de los países adherentes constituye una referencia válida para un gran número de Programas, en otros ámbitos es necesario prever la necesidad de recursos superiores. Este será el caso de las políticas en las que la población o la lengua (educación/formación, cultura, información, etc.) representan criterios más pertinentes que el PNB. El desarrollo de las redes transeuropeas deberá también adquirir una nueva dimensión en una Unión ampliada. Por otra parte, todos los programas que contribuyen al buen funcionamiento del mercado interior y que incluso

representan la parte central de la acción comunitaria (estadísticas, normalización, cooperación administrativa, controles en el sector agrícola y pesquero, etc.) pueden también verse muy afectados por la ampliación. Mientras que antes de la ampliación el programa PHARE financiará, en concepto de ayuda previa a la adhesión, la participación de los países candidatos en algunas políticas internas, incluido el programa de investigación y de desarrollo tecnológico, este esfuerzo financiero deberá ponerse de manifiesto en la misma rúbrica 3 para los nuevos Estados miembros a partir de su adhesión.

Por consiguiente, el refuerzo de las dotaciones de las políticas internas como consecuencia de la ampliación deberá ser más que proporcional al PNB de los países adherentes. Este aumento no se destinará únicamente a las intervenciones en los nuevos Estados miembros, sino que deberá también permitir a la Unión administrar eficazmente un conjunto más extenso y heterogéneo, evitando al mismo tiempo un efecto de evicción en detrimento de las acciones emprendidas en los Estados miembros actuales.

De ello se deduce que el límite máximo de la rúbrica 3 debería evolucionar globalmente de forma más rápida que el PNB de la Comunidad ampliada a partir de la primera ampliación.

Medidas exteriores

A partir del principio del próximo período, la Comunidad debería realizar un esfuerzo particular para el desarrollo de la ayuda previa a la adhesión, en la que uno de los objetivos, aparte de los esfuerzos emprendidos en las rúbricas 1 y 2, sería contribuir a la financiación de la participación de los países candidatos en los programas comunitarios, incluso en el ámbito de la investigación. Después de las primeras adhesiones el importe global de esta ayuda debería estabilizarse en 1 500 millones de ecus y concentrarse únicamente en beneficio de los países cuya adhesión se hará posteriormente.

Por lo que se refiere a las otras medidas exteriores de la Unión, y contrariamente a la opción elegida en la anterior ampliación, no sería necesario tener en cuenta el aumento relacionado con el PNB de los países adherentes, en la medida en que en la Unión entrarán países que hasta entonces disfrutaban de una ayuda exterior.

Para el conjunto del período 2000-2006, el límite de la rúbrica 4 debería evolucionar por término medio a un ritmo comparable al del PNB de los quince Estados miembros actuales. De esta manera, la Comunidad podría intensificar su cooperación internacional, especialmente con sus vecinos más cercanos, tanto si se trata de las repúblicas surgidas de la antigua Unión Soviética o de Yugoslavia como de Albania, los países mediterráneos o de Turquía. Estaría también en condiciones de reforzar su ayuda humanitaria, habida cuenta de la responsabilidad de primer orden que a partir de ahora ha adquirido en este ámbito. Esta opción supone, no obstante, que la financiación comunitaria de la PESCA no deba registrar un fuerte crecimiento en los próximos años.

Gastos administrativos

Los esfuerzos emprendidos por la Comisión para la modernización de su funcionamiento deberían permitir contener la evolución de sus gastos administrativos dentro de límites estrictos. El límite de la rúbrica 5 podría entonces evolucionar a un ritmo inferior al crecimiento del PNB de los quince Estados miembros si todas las instituciones aplican la misma disciplina presupuestaria. Esta dotación deberá cubrir los programas inmobiliarios en curso y los compromisos contraídos con respecto a las pensiones que progresarán cerca de 250 millones en el período.

En cambio, la ampliación implicará un coste suplementario que será más que proporcional al PNB de los nuevos Estados miembros. En efecto, las instituciones deberán estar en condiciones de trabajar en nuevas lenguas, responder a una extensión de sus tareas en una Comunidad más diversificada y acoger en su seno a nacionales de los nuevos Estados miembros.

Sin embargo, la Comisión considera que, si la entrada de los nuevos Estados miembros en las distintas instituciones se opera de manera suficientemente progresiva y se acompaña de las medidas de racionalización necesarias, el límite máximo global de los gastos administrativos, una vez considerada la ampliación, podría progresar en el conjunto del período 2000-2006 algo menos rápidamente que el PNB de la Comunidad ampliada, lo que permitiría reducir el coste relativo del funcionamiento de las instituciones comunitarias.

Evolución global de las rúbricas 3 a 5

De las orientaciones propuestas anteriormente mencionadas resultan evoluciones diferentes para cada una de estas tres rúbricas. No obstante, en total, entre 2000 y 2006, el conjunto de estas rúbricas debería progresar aproximadamente al mismo ritmo que el PNB de la Comunidad ampliada.

4. Reservas

Creadas respectivamente en 1988 y en 1993, la reserva monetaria y las reservas para garantías y para ayudas de urgencia se revelaron globalmente eficaces en su funcionamiento.

No obstante, durante el próximo período debería ser posible una disminución de las reservas:

Podría considerarse una supresión progresiva de la *reserva monetaria* de aquí a 2003, habida cuenta de la reforma de la PAC que debería alinear los precios comunitarios de varios sectores importantes con los de los mercados mundiales, lo que reduciría muchísimo la incidencia presupuestaria de las fluctuaciones del dólar.

La *reserva para ayudas de urgencia* podría reducirse a un importe de 200 millones de ecus. En efecto, la utilización sistemática de esta reserva muestra que de hecho se añadió a las dotaciones disponibles de las medidas exteriores en detrimento de la disciplina presupuestaria. Sería necesario aportar una mayor dotación a las líneas correspondientes de la rúbrica 4 y restaurar en este instrumento su finalidad inicial de reserva móvil para hacer frente a situaciones realmente imprevistas en la elaboración del presupuesto.

5. Marco de referencia propuesto

Cuadro general

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, seguiría estando disponible un margen importante por debajo del límite máximo de recursos propios mantenido al 1,27 % del PNB de la Unión. Sin duda, 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, dicho margen se justifica plenamente:

Al término del próximo período, no habrá finalizado la integración de los países candidatos. 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.

Si las condiciones políticas se reúnen, la cuestión del presupuesto del FED podría plantearse otra vez en 2005, aunque no debería tener un impacto significativo en las necesidades de créditos para pagos hasta transcurrido un determinado plazo.

III. Sistema de financiación

Durante el período cubierto por las próximas perspectivas financieras será posible, sin rebasar el límite actual de los recursos propios (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, no hay razones de carácter técnico o jurídico que impongan una modificación de la decisión en que se basa el sistema de financiación. La actual decisión de recursos propios seguirá vigente mientras no sea modificada por una nueva decisión.

La cuestión de la oportunidad de una propuesta de modificación del actual sistema financiero se basa pues en una evaluación de sus resultados actuales y esperados. Esta evaluación deberá tener en cuenta el hecho de que toda modificación de la decisión recursos propios requiere la unanimidad de los Estados miembros y la ratificación de los parlamentos nacionales.

1. Funcionamiento del sistema

Tal como está previsto en el artículo 10 de la decisión sobre los recursos propios, la Comisión presentará, en el transcurso del año 1998, un informe completo sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, que se referirá también al mecanismo aplicado para reducir la contribución del Reino Unido, y sobre la posibilidad de introducir un nuevo recurso propio. No obstante, ya es posible resumir en esta fase algunas conclusiones generales.

El sistema actual ha permitido garantizar a la Unión *recursos financieros suficientes* y parece que hará lo mismo para el período cubierto por las próximas perspectivas financieras. El margen disponible por debajo del límite de los recursos propios no se ha utilizado nunca plenamente. Ello se debe a distintos factores, como la subutilización sistemática de los créditos, por ejemplo, en el sector agrícola, y los retrasos en la ejecución de los compromisos, por ejemplo, en los gastos estructurales. Desde 1997, la reducción del aumento del gasto, medido en porcentaje del producto nacional bruto, fue el resultado de decisiones presupuestarias prudentes, de acuerdo con los esfuerzos de restricciones presupuestarias de los Estados miembros. Estas tendencias, junto

con el aumento del límite de los recursos propios para los años 1997-1999, permiten obtener un margen que será muy útil para acoger a la primera ola de adhesiones.

La última modificación de la decisión recursos propios, cuyos efectos comenzaron a notarse a partir de 1995, hizo que el sistema fuera más equitativo, al situar las contribuciones nacionales más en concordancia con sus partes de PNB. Se redujo la parte del recurso IVA, cuyo rendimiento está poco vinculado a la capacidad contributiva. Así pues, mientras que en 1992 el recurso IVA representaba todavía un 61,6 % del total de los recursos puestos a disposición de la Unión, esta parte fue reducida al 51 % en 1996 y debería ser reducida a cerca de un 33 % en 1999. Sin embargo, el aumento de la parte relativa de la contribución del PNB fue menos rápida que lo previsto, ya que los gastos reales (y contribuciones) de la Unión aumentan en menor medida que lo que permite el límite de los recursos propios y menos de lo previsto en 1992. Aunque las mejoras aplicadas a la equidad del sistema de financiación ya han tenido efecto, la mayor parte de sus efectos está por llegar.

La parte del presupuesto comunitario financiada por lo que se denomina generalmente los «recursos propios tradicionales» (derechos de aduanas y derechos agrícolas) también siguió disminuyendo. En 1992, estos recursos representaban aún el 22 % del total de los ingresos, pero está previsto que esta parte se reduzca a menos del 15 % en 1999.

2. ¿Introducción de un nuevo recurso propio?

La tendencia descrita en el apartado anterior es a menudo la causa de la solicitud de introducción de un nuevo recurso propio con el fin de aumentar el porcentaje de los recursos propios de origen fiscal. Los Estados miembros consideran las contribuciones PNB e IVA como transferencias de los presupuestos nacionales y no como verdaderos recursos propios de la Comunidad.

Sin embargo, la introducción de nuevos recursos propios presenta aún obstáculos de carácter técnico y, sobre todo, institucional. Un dato importante es que la autonomía fiscal de la

Unión no aumentaría significativamente como consecuencia del aumento de la parte de la financiación basada en los recursos propios de origen fiscal. En efecto, mientras la financiación residual del presupuesto esté garantizada por un recurso «complementario», que suponga transferencias de los presupuestos nacionales, cualquier aumento del gasto comunitario seguirá representando un aumento correspondiente de los pagos debidos en concepto de recursos propios. Una verdadera modificación sólo podría llevarse a cabo introduciendo un sistema en el cual el conjunto del presupuesto comunitario estuviese financiado por recursos fiscales autónomos. Sin embargo, eso representaría una evolución institucional significativa que tendría pocas posibilidades de ser aprobada por los Estados miembros en la presente fase del proceso de integración.

Por otro lado, la introducción de un nuevo recurso propio, cualquiera que sea, haría que el sistema de financiación fuera probablemente menos equitativo, ya que la distribución del rendimiento del nuevo recurso entre los Estados miembros no correspondería a la distribución del PNB y, por lo tanto, implicaría la introducción de un mecanismo de compensación que permitiría el ajuste de las contribuciones nacionales a la distribución del PNB. No obstante, aunque este mecanismo haría que el sistema fuera probablemente más equitativo, se plantearía la cuestión de saber si no sería más eficaz pasar a un sistema basado enteramente en las contribuciones del PNB.

En efecto, podría formularse un argumento sólido para la sustitución del recurso IVA. Su escasa relación con la capacidad contributiva ya condujo a la decisión de reducir su importancia. Por otro lado, en los Estados miembros donde la base imponible armonizada está nivelada, este recurso ya es efectivamente un recurso PNB, puesto que su base se fija convencionalmente en un «50 % del PNB». Se podría también defender la idea de sustituir los recursos propios tradicionales por contribuciones PNB. Mientras que la importancia de los recursos propios tradicionales en la financiación del presupuesto comunitario ha ido disminuyendo, el equilibrio entre las ventajas y las desventajas que éstos ofrecen como fuente de financiación comunitaria se ha inclinado en favor de los segundos. En particular, los procedimientos de percepción y de cobro de estos recursos son muy complejos, están expuestos al fraude y, por último, son muy costosos en

términos de controles. Una solución de este tipo no significaría de ninguna manera que la Unión pudiera desinteresarse de la percepción eficaz de los derechos de aduana por parte de los Estados miembros, puesto que estos derechos constituyen un instrumento de la política comercial de la Unión, pero ello modificaría de forma sustancial las perspectivas de su implicación en este ámbito complejo.

En general, las consideraciones enunciadas en el presente apartado no ponen de relieve la existencia de argumentos sólidos que abogan por una modificación rápida de los acuerdos vigentes.

3. Principales tendencias de aquí al año 2006

Una primera ola de adhesiones afectará las situaciones presupuestarias de todos los Estados miembros actuales, reduciendo los saldos positivos de los beneficiarios netos y aumentando los saldos negativos en los otros Estados. Los países candidatos tienen niveles de prosperidad que se sitúan perceptiblemente en la parte inferior de la Unión y tendrán pues una fuerte vocación de recibir importantes sumas en concepto de gastos estructurales. Por otro lado, la experiencia de la ampliación anterior a España y Portugal puso de manifiesto que podría establecerse un largo período de transición para los pagos debidos por los países candidatos en concepto de recursos propios.

El nivel del gasto futuro de la Unión estará influido también por la reforma necesaria de las principales políticas comunitarias. La política agrícola común será modificada de acuerdo con la reforma anterior y los cambios afectarán fundamentalmente a los mismos productos. Por lo tanto, la nueva reforma afectará a las situaciones presupuestarias de los Estados miembros según el mismo esquema. Sin embargo, sus efectos sobre las situaciones presupuestarias podrían ser menores en la medida en que las pérdidas de ingresos se compensarán parcialmente con aumentos de las ayudas directas.

Los gastos en concepto de fondos estructurales comprometidos en los nuevos Estados miembros se financiarán a través de la combinación de una mayor concentración de los gastos en los Estados miembros actuales (que podría proporcionar alrededor de un tercio de los importes necesarios) y la utilización de los márgenes obtenidos por el crecimiento econó-

mico (que podría proporcionar los dos tercios restantes). Sin embargo, las regiones que continuarán clasificadas en el «objetivo n° 1» y que, por otra parte, sufren elevadas tasas de desempleo disfrutarán de transferencias financieras más importantes per cápita.

Las políticas internas se concentrarán aún más en una serie de temas clave, como los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo y el apoyo a la terminación de las redes transeuropeas. Junto con este esfuerzo de concentración, se dará una mayor importancia a la selección de los criterios de atribución, como la excelencia o el interés comunitario. Todo esto debería conducir a una distribución equilibrada del gasto entre los Estados miembros.

Aunque la evolución de la situación presupuestaria futura del Reino Unido no es más difícil de prever que la de los otros Estados miembros, numerosas incertidumbres pesan en cambio sobre su situación futura en términos de prosperidad relativa, que es uno de los criterios básicos de la compensación concedida a este Estado miembro. Las proyecciones relativas a la prosperidad relativa del Reino Unido hasta 2006 dependen en efecto de previsiones, para un período de nueve años, de los índices de crecimiento e inflación de todos los Estados miembros, así como de la evolución relativa de la cotización de la libra esterlina si el Reino Unido decidiera no participar en la UEM. En una Unión de quince Estados miembros es probable que en 2006 la prosperidad relativa del Reino Unido se sitúe aún por debajo de la media comunitaria. La adhesión de cuatro o cinco de los países candidatos podría sin embargo modificar esta conclusión provisional.

[En el momento de la ampliación, será necesario adaptar la definición del gasto considerada para el cálculo de la compensación, con el fin de evitar un aumento injustificado de su importe debido a cambios puramente estadísticos. Esto es necesario, en particular, por el hecho de que, con la ampliación, una serie de gastos en dirección a los nuevos Estados miembros, actualmente considerados como gastos externos y en consecuencia no tenidos en cuenta para el cálculo de la compensación, serán sustituidos por pagos en concepto de las políticas internas que entran en este cálculo.]

4. Sistema de financiación futuro

Las contribuciones nacionales al presupuesto de la Unión se han vuelto más próximas de las partes PNB, lo que ha mejorado el grado de equidad del actual sistema de financiación. El gasto comunitario se ha orientado cada vez más hacia la realización de los objetivos de cohesión, lo que ha implicado la redistribución de importantes importes financieros. Aunque la evolución de las posiciones relativas ha sido conforme a lo que se había previsto en el momento de la negociación de la decisión actual sobre los recursos propios, la combinación de estas tendencias con las escasas restituciones en materia de gastos agrícolas ha dado lugar en algunos casos a situaciones presupuestarias que se consideran excesivas en términos de carga financiera neta.

La ola de adhesiones que se producirá durante el período cubierto por las próximas perspectivas financieras causará inevitablemente un deterioro de la situación presupuestaria de todos los Estados miembros actuales. Esto no es realmente una sorpresa y no debería dar lugar a solicitudes de compensación.

No obstante, durante el mismo período, el mantenimiento del sistema de financiación actual y los efectos de la reforma de las principales políticas comunitarias no deberían conducir a cambios importantes en las situaciones presupuestarias relativas de los Estados miembros.

Las incertidumbres que rodean a la futura prosperidad relativa del Reino Unido conducen a la Comisión a proponer una reconsideración del mecanismo de compensación inmediatamente después de la primera ola de adhesiones.

En ese momento, será posible proceder a un cálculo de la situación basado en datos más fiables. En el supuesto de que la prosperidad relativa de este país se situara por encima de la media comunitaria, podría ser conveniente revisar el mecanismo actual y prever una reducción progresiva de la compensación.

Esta reconsideración podría extenderse a la financiación de la compensación presupuestaria. Si resultara que los efectos de la reforma de la política agrícola común son claramente diferentes a los previstos y que conducen a situa-

ciones presupuestarias injustificables, podría considerarse ajustar la clave de la financiación de la compensación. Ya se dio un primer paso en esta dirección en Fontainebleau, cuando se decidió que Alemania sólo pagaría los dos tercios del importe resultante de la aplicación de la clave de distribución del PNB normal.

En el caso y momento en que la Unión tuviera necesidad de aumentar sus recursos financieros por encima del actual límite del 1,27% del PNB, podría considerarse una reforma de

carácter más fundamental. En este caso, sería posible reexaminar la estructura global del sistema de recursos propios. Por otro lado, en la medida en que las situaciones presupuestarias se vieran afectadas significativamente por el aumento del gasto, o por la reforma del sistema de financiación, podría ser conveniente prever la introducción de un mecanismo generalizado de correcciones, que incluiría también los problemas del Reino Unido, encaminado a reducir nuevos deterioros de los desequilibrios presupuestarios más importantes.

Anexo a la tercera parte: cuadros y gráfico

Cuadro 1: Cuadro general del nuevo marco financiero 2000-2006 (precios de 1997).

Cuadro 2: Rúbrica 1. Evolución de los gastos agrícolas (precios corrientes).

Cuadro 3: Rúbrica 2. Evolución de los gastos en concepto de las acciones estructurales (precios de 1997).

Cuadro 4: Ayuda previa a la adhesión y gastos relacionados con la adhesión de nuevos Estados miembros (precios de 1997).

Gráfico: Evolución de los gastos en concepto de las rúbricas 3 (Otras políticas internas), 4 (Acciones exteriores) y 5 (Administración). Precios de 1997.

Principales hipótesis (Cuadros 1 a 4 y gráfico)

1999: Perspectivas financieras actuales. Precios de 1997. Basadas en las previsiones económicas de mayo de 1997.

Crecimiento en volumen del PNB, después de 1998: 2,5 % por año de media para el conjunto de los Estados miembros actuales; 4 % por año de media para los países candidatos.

Deflacionador implícito del PNB en ecus, después de 1998 (para el cálculo a precios corrientes de la línea directriz agrícola): 2 % por año de media.

Hipótesis de una adhesión de cinco nuevos Estados miembros en 2002. No habrían otras adhesiones durante el período considerado.

Asunción de la ayuda previa a la adhesión de carácter estructural en la rúbrica 2

Cuadro 5: Límite máximo de recursos propios y recursos presupuestarios reales.

Cuadro 6: Participación en porcentaje en la financiación de la Unión y en el total del PNB.

Cuadro 1. Cuadro general del nuevo marco financiero 2000-2006 (precios de 1997)

(Millardos de euros)

| Créditos para compromisos | 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 <i>de las que: adaptaciones anteriores</i> | 36,1 <i>1,8</i> | 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 porcentaje 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 máximo de recursos propios | 1,27 | 1,27 | 1,27 | 1,27 | 1,27 | 1,27 | 1,27 | 1,27 |

Cuadro 2. Rúbrica 1. Evolución de los gastos agrícolas (precios corrientes)

(Millardos de euros)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Línea directriz (precios corrientes)¹ | 45,0 | 46,7 | 48,5 | 50,6 | 52,6 | 54,7 | 56,9 | 59,2 |
| Gastos agrícolas (precios corrientes) | | 44,0 | 45,9 | 49,7 | 52,1 | 53,2 | 53,9 | 54,5 |
| Comunidad de las Quince | | | | | | | | |
| PAC reformada | 41,7 | 41,6 | 43,4 | 45,4 | 47,3 | 47,9 | 47,9 | 47,9 |
| Nuevas medidas de acompañamiento rural y medidas horizontales en el ámbito de la pesca | | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| Nuevos Estados miembros | | | | | | | | |
| PAC (medidas de mercado) | | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,4 |
| Medidas específicas de acompañamiento rural | | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 1,0 | 1,5 | 2,0 | 2,5 |
| Ayuda previa a la adhesión² | | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Margen | | 2,7 | 2,6 | 0,9 | 0,5 | 1,5 | 3,0 | 4,7 |

¹ Hipótesis de un deflacionador del 2% por año de 1999 a 2006.² Es decir, 500 millones a precios constantes de 1997.

Cuadro 3. *Rúbrica 2: Evolución de los gastos en concepto de las acciones estructurales (precios de 1997)*

(Millardos de euros)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Comunidad de las Quince | | | | | | | | |
| Fondos estructurales | 31,4 | 31,3 | 32,1 | 31,3 | 30,3 | 29,2 | 28,2 | 27,3 |
| Fondos de Cohesión | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| Nuevos Estados miembros¹ | | 0,0 | 0,0 | 3,6 | 5,6 | 7,6 | 9,6 | 11,6 |
| 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 |

¹ Incluida la participación en el Fondo de Cohesión.

Cuadro 4. *Ayuda previa a la adhesión y gastos relacionados con la adhesión de nuevos Estados miembros (precios de 1997)*

(Millardos de euros)

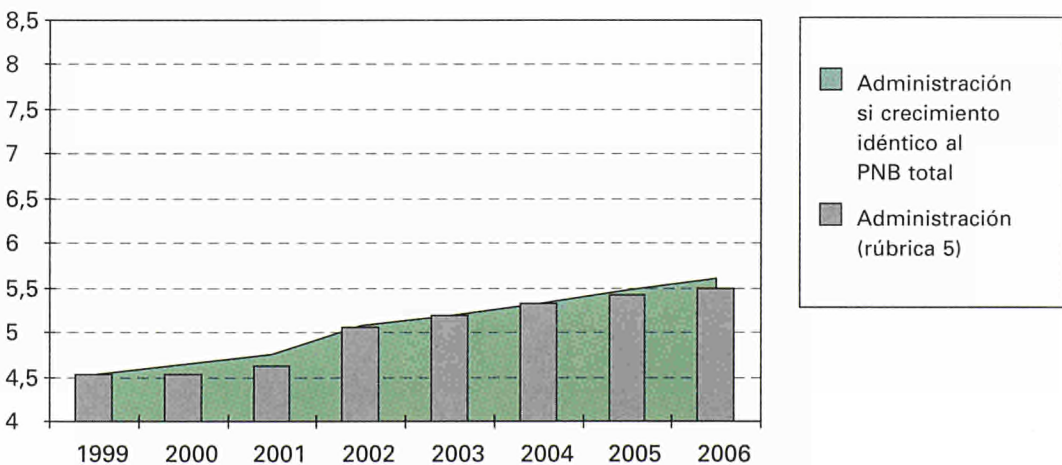
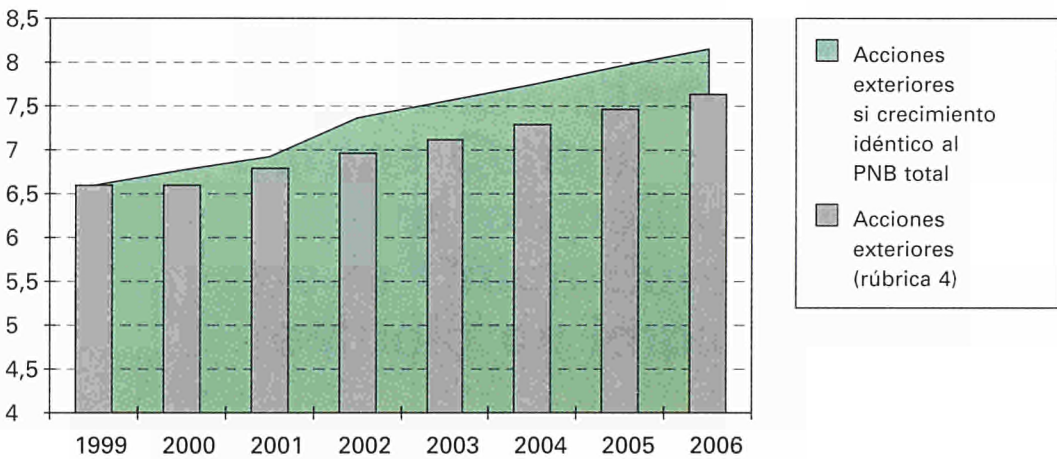
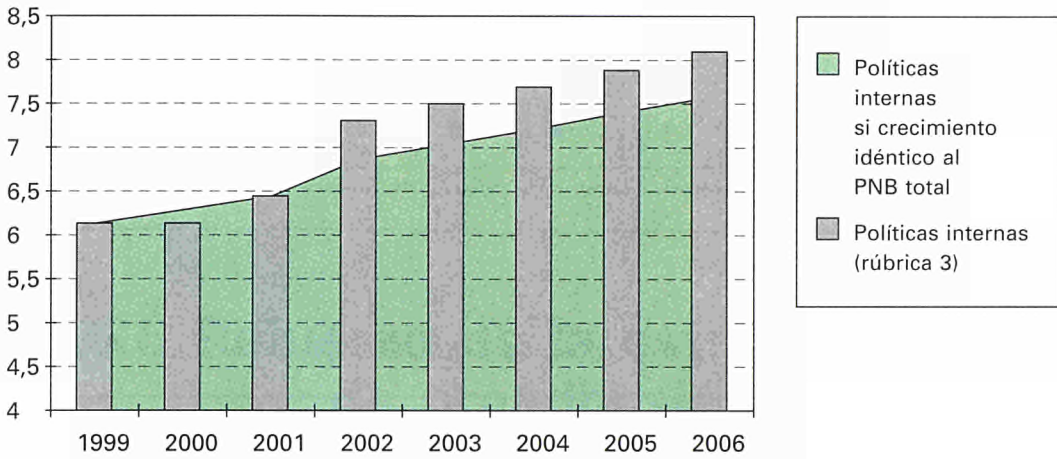
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Total de la ayuda previa a la adhesión | 1,3 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Rúbrica 1 | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Rúbrica 2 | | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Rúbrica 4 ¹ | 1,3 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Otros países candidatos ² | 0,5 | 1,2 | 1,2 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Nuevos Estados miembros ² | 0,8 | 1,8 | 1,8 | | | | | |
| Importes para los nuevos Estados miembros | | | | 5,8 | 8,2 | 10,8 | 13,3 | 15,7 |
| Rúbrica 1 ³ | | | | 1,5 | 1,9 | 2,4 | 2,9 | 3,3 |
| Rúbrica 2 | | | | 3,6 | 5,6 | 7,6 | 9,6 | 11,6 |
| Rúbrica 3 | | | | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |

¹ El importe de 1999 es indicativo.

² El desglose de 1999 a 2001 es puramente indicativo.

³ Datos transformados a precios de 1997 para la comparación. Sólo son pertinentes las estimaciones a precios corrientes.

Gráfico. Evolución de los gastos en concepto de las rúbricas 3, 4 y 5
(millardos de ecus, precios 1997)



Cuadro 5. *Límite máximo de recursos propios y recursos propios reales*

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Límite máximo (% del PNB) | 1,20 | 1,20 | 1,21 | 1,22 | 1,24 | 1,26 | 1,27 |
| Recursos totales (% del PNB) | 1,11 | 1,12 | 1,15 | 1,17 | 1,17 | 1,15 | 1,15 |
| Margen no utilizado | 0,09 | 0,08 | 0,06 | 0,05 | 0,07 | 0,11 | 0,12 |

1993-1997: presupuesto; 1998: proyecto de presupuesto presentado por la Comisión; 1999: proyecciones basadas en una extrapolación de las orientaciones presupuestarias de 1998.

Cuadro 6. *Participación en porcentaje en la financiación de la Unión y en el total del PNB*

| | 1992 | | 1996 | | 1999 | |
|-----|-------------|------|-------------|------|-------------|------|
| | Presupuesto | PNB | Presupuesto | PNB | Presupuesto | PNB |
| B | 4,0 | 3,1 | 3,9 | 3,1 | 3,8 | 3,0 |
| DK | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| D | 30,2 | 28,2 | 29,4 | 27,4 | 27,7 | 26,2 |
| EL | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 |
| E | 8,6 | 8,2 | 6,3 | 6,8 | 6,7 | 6,7 |
| F | 18,7 | 18,6 | 17,5 | 18,1 | 17,5 | 17,5 |
| IRL | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 1,0 | 0,8 |
| I | 14,7 | 17,0 | 12,5 | 14,1 | 13,4 | 14,3 |
| L | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| NL | 6,3 | 4,6 | 6,2 | 4,6 | 5,9 | 4,6 |
| A | — | — | 2,7 | 2,6 | 2,6 | 2,5 |
| P | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,3 |
| FIN | — | — | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| S | — | — | 2,6 | 2,9 | 2,9 | 2,8 |
| UK | 11,9 | 14,8 | 11,6 | 13,4 | 11,9 | 15,1 |

Refuerzo de la estrategia de preadhesión

**Los efectos de la ampliación
a los países candidatos
de Europa Central y Oriental
sobre las políticas
de la Unión Europea
(estudio de impacto)**

Refuerzo de la estrategia de preadhesión

Resumen

| | |
|--|----|
| I. Objetivos | 87 |
| II. Métodos | 87 |
| A. Prioridades de la ampliación | 88 |
| 1. Refuerzo de la capacidad institucional y administrativa de los países candidatos («Institution building») | 88 |
| 2. Adaptación de las empresas a las normas comunitarias | 88 |
| B. Determinación de objetivos intermedios | 88 |
| III. Recursos financieros | 89 |
| A. El programa PHARE | 89 |
| B. Ayudas preadhesión a la agricultura | 90 |
| C. Intervenciones estructurales a escala regional | 90 |
| D. Complementariedad de las intervenciones | 91 |
| IV. Instrumentos jurídicos | 91 |
| 1. La asociación para la adhesión | 91 |
| 2. Acuerdos europeos | 92 |
| 3. Participación en programas comunitarios y en mecanismos de aplicación del acervo comunitario | 93 |

La estrategia de preadhesión formulada por el Consejo Europeo de Essen se basa en tres factores: los Acuerdos europeos, el diálogo estructurado y el programa PHARE.

Siguiendo la sugerencia del Consejo Europeo de Dublín, la Comisión propone reforzar la estrategia de preadhesión en favor de los países candidatos de Europa Central y Oriental. Tal estrategia está concebida para todos los países candidatos y su objetivo es respaldar de forma concreta las reformas necesarias para la adhesión, independientemente de su grado de preparación actual y de la fecha de inicio de las negociaciones, y según las prioridades que marquen los dictámenes.

I. Objetivos

En general, la estrategia de preadhesión reforzada pretende constituir un programa coherente para la preparación de los países candidatos de Europa Central y Oriental a la adhesión a la Unión Europea.

La estrategia se dirige a todos los países candidatos, independientemente de su situación particular y de la fecha de adhesión. Constituye la expresión del apoyo de la Unión a cada uno de ellos en su deseo de convertirse en Estado miembro, al mismo tiempo que una preparación concreta para sus futuras responsabilidades dentro de la Unión.

Con ella se trata de resolver los principales problemas señalados por la Comisión en sus

Esta estrategia de preadhesión reforzada comporta dos elementos nuevos, que integrarán de forma más coherente la preparación para la adhesión con la propia negociación. Dichos elementos son los siguientes:

- reunir en un marco único pero adaptado a cada uno de los países candidatos —la asociación para la adhesión— todas las vías de asistencia disponibles para facilitar la integración del acervo y de las disciplinas comunitarias;
- hacer extensiva a los países candidatos la participación en los programas comunitarios y en los mecanismos de aplicación del acervo.

dictámenes sobre las solicitudes de adhesión. Varios de ellos son comunes a la mayor parte de los países candidatos, y otros obedecen a la situación particular en que se encuentra cada uno de ellos.

La Unión y sus Estados miembros deben activar todos los recursos, instrumentos y formas de asistencia posibles en beneficio de los países candidatos, para ayudar a resolver los problemas más acuciantes de cara a la adhesión. Los países que actualmente están menos preparados para adecuarse a los imperativos comunitarios deben ser especialmente alentados a reforzar su preparación.

II. Métodos

Para ser eficaz, la estrategia de preadhesión debe concentrar sus esfuerzos en los aspectos prioritarios de la adhesión. La dimensión de determinados problemas exigirá, a partir de

1998, el establecimiento de unos objetivos intermedios a los que se adjuntarán unas condiciones precisas.

A. Prioridades de la ampliación

Dado que el fundamento de toda adhesión es la integración del acervo comunitario, la estrategia contribuirá a resolver los principales problemas observados en los dictámenes. Además de las cuestiones específicas de cada candidato, los análisis realizados hasta la fecha han indicado dos tipos de necesidades comunes:

1. Refuerzo de la capacidad institucional y administrativa de los países candidatos («Institution building»)

Como ha señalado el Consejo Europeo de Madrid, la capacidad institucional y administrativa de los países candidatos a la hora de aplicar el acervo es uno de los problemas esenciales de la preparación a la ampliación. Se trata de ayudar a estos países a crear unas instituciones y administraciones capaces de poner en marcha y aplicar con eficacia la normativa comunitaria.

El esfuerzo se centrará en la formación de especialistas, principalmente en los siguientes ámbitos: justicia, aduanas, contabilidad pública, control presupuestario, medio ambiente, telecomunicaciones, inspección veterinaria y fitosanitaria, controles técnicos, estadísticas, energía, etc. Convendrá igualmente ayudar a los países candidatos a desarrollar una capacidad propia en materia de justicia e interior: lucha contra la inmigración ilegal, narcotráfico, delitos a gran escala, etc. Además, la Unión deberá desarrollar una cooperación estrecha en materia nuclear con los países afectados y sus autoridades de seguridad, para ayudarles a aplicar lo más rápidamente posible una normativa apropiada en este ámbito.

Para cada país candidato deberán prepararse programas de visitas de larga duración de

expertos de las administraciones de los Estados miembros, en función de las necesidades observadas, fundamentalmente en los dictámenes.

2. Adaptación de las empresas a las normas comunitarias

Para integrar el acervo comunitario, los Estados candidatos deben conseguir lo antes posible que sus empresas y sus grandes instalaciones industriales cumplan las normas comunitarias. Tal es el caso, principalmente, en ámbitos como medio ambiente, condiciones de trabajo, transportes, seguridad nuclear, energía, comercialización de productos alimentarios, control de los procesos de producción y deontología comercial, así como las grandes instalaciones industriales. La única alternativa a los períodos transitorios prolongados —es decir, a la instauración de medidas de excepción— es un esfuerzo de inversión que les permita adaptarse a las normas de la Unión y que, por otro lado, contribuya a reforzar tanto la competitividad de las economías de los países candidatos como su capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado, a las que se verán sometidos una vez dentro de la Unión, en línea con el deseo expresado en el Consejo Europeo de Copenhague.

En este contexto, la estrategia de preadhesión deberá fomentar el desarrollo de infraestructuras de transporte, en particular las redes trans-europeas, que son esenciales para el correcto funcionamiento del mercado interior y de las políticas comunes.

Se prestará una atención especial a la creación de PYME y a los esfuerzos de reconversión industrial.

B. Determinación de objetivos intermedios

A partir de 1998, además de reforzar la estrategia de preadhesión, la Unión Europea condicionará en mayor medida su apoyo, esencialmente financiero, concedido a los países candidatos para permitirles cumplir sus obligaciones de

futuros Estados miembros; tal condicionamiento se apoyará en compromisos ya existentes actualmente o en objetivos fijados de común acuerdo con los países candidatos dentro de las asociaciones para la adhesión. El

aumento de los requisitos podrá incluir el respeto de los principios y prácticas democráticos, el cumplimiento de los compromisos contraídos en los acuerdos europeos, la aplicación de las principales disposiciones del Libro blanco, las cuestiones problemáticas señaladas en los dictámenes, los avances del programa PHARE y el inicio de los futuros programas de convergencia económica.

Los dictámenes han puesto de manifiesto que aún queda mucho camino por recorrer en varios sectores de cada uno de los países para satisfacer los criterios de Copenhague. En vista de ello, es necesario **determinar etapas interme-**

dias por orden de prioridad, cada una de ellas basada en unos objetivos precisos, definidos de común acuerdo con los propios países; posteriormente, la realización de los citados objetivos condicionará la amplitud de la asistencia, el avance de las negociaciones ya en marcha con unos y la apertura de nuevas negociaciones con otros.

La Comisión presentará periódicamente al Consejo informes de los avances verificados por los países candidatos en el programa de integración del acervo, principalmente a través de las asociaciones para la adhesión, para satisfacer los criterios de Copenhague.

III. Recursos financieros

La evaluación de los costes de la plena integración del acervo comunitario en los países candidatos (es decir, la aplicación de las normas y niveles comunitarios, junto con todas las medidas que garantizan la aplicación de políticas comunes) arroja un coste muy importante en todos los casos. En comparación con las necesidades, las disponibilidades presupuestarias serán inevitablemente limitadas; la solución no pasa por prometer nuevos créditos presupuestarios, sino por organizar la respuesta de la Unión de forma más coordinada, reuniendo y articulando los modos de asistencia y los instrumentos disponibles.

En otras palabras, se trata de utilizar lo más eficazmente posible todos los procedimientos y ayudas comunitarias actuales o futuros, tratando de establecer la mayor sinergia posible con el resto de los posibles participantes: Estados miembros, BEI, instituciones financieras internacionales. Gradualmente, la financiación privada deberá integrarse en esta movilización de medios económicos en favor de los países candidatos.

A. El programa PHARE

El nuevo programa **PHARE** es y seguirá siendo el principal instrumento. Tras las nuevas orientaciones ya adoptadas por la Comisión, el primer objetivo de PHARE es preparar a los países candidatos para la adhesión, concentrando su intervención en los dos factores prioritarios de la integración del acervo comunitario: la «institution building», es decir la instauración de marcos, y la financiación de las inversiones a razón del 30 % y 70 %, respectivamente, de su presupuesto para los países candidatos. El programa PHARE, dotado de unos recursos económicos crecientes hasta finales de 1999, según las actuales perspectivas financieras, y que aumentarán probablemente

después del año 2000, verá su eficacia respaldada por nuevos métodos de gestión:

- concentración de los proyectos en las prioridades de la integración del acervo, fijadas por las asociaciones para la adhesión;
- una ejecución presupuestaria perfeccionada;
- un aumento radical de la dimensión de los proyectos;
- mayor descentralización de la gestión hacia los países beneficiarios.

B. Ayudas preadhesión a la agricultura

Estas ayudas, de un importe de 500 millones de ecus anuales, comenzarán en el año 2000. Se aplicarán en principio en ámbitos prioritarios, como son la mejora de las estructuras de transformación, los circuitos de comercialización y el control de calidad de los productos alimentarios. Estas medidas se pondrán en práctica a partir de programas nacionales. Deberán igualmente permitir la financiación de proyectos puntuales de desarrollo integrado que

respalden iniciativas locales encaminadas a, por ejemplo, la diversificación económica local, la prestación de servicios básicos y la mejora de las infraestructuras locales.

Estas intervenciones serán coordinadas, en el marco de la asociación para la adhesión, con las acciones financiadas por el programa PHARE.

C. Intervenciones estructurales a escala regional

Se desarrollarán a dos niveles:

1. En vista de la actual tendencia hacia el incremento de las disparidades regionales en cada uno de estos países, se trata ante todo de familiarizar lo antes posible a los países candidatos con los objetivos y procedimientos de los fondos estructurales. Ésta es la mejor manera de garantizar que estos países, llegado el momento, estarán en condiciones de aplicar las normas de los fondos estructurales y de utilizar los primeros pagos procedentes de estos fondos.

PHARE intervendrá a tal efecto, a partir de 1998, para facilitar una preparación fundamentada en las siguientes bases:

Determinación de las estrategias y prioridades de desarrollo a partir de los problemas señalados a escala regional.

Cooperación administrativa para modernizar los procedimientos administrativos y presupuestarios de posterior utilización dentro de la cofinanciación de los fondos estructurales. La Comisión y los Estados miembros deberán trabajar de forma concertada para formar a las autoridades competentes en las políticas estructurales de la Unión.

Cofinanciación de proyectos en el ámbito de la cooperación transnacional. Estos proyectos se escogerán por razón de su valor «modélico», y ayudarán a los países candidatos a familiarizarse con los principios de los fondos estructurales.

2. El segundo aspecto se refiere a comenzar a financiar, mediante los fondos estructurales, acciones en los países candidatos en concepto de ayuda de «preadhesión». Se iniciarán a partir del año 2000 y tendrán un importe de 1000 millones de ecus anuales. En un primer momento podrán acogerse a las mismas todos los países candidatos y posteriormente se concentrarán en aquellos cuya adhesión sea más tardía. Su principal objetivo será el acercamiento de estos países a las normas comunitarias en materia de infraestructuras, en particular y de forma similar al Fondo de Cohesión, en el ámbito de los transportes y la protección del medio ambiente. Además, la ayuda permitirá que estos países se familiaricen con las modalidades de aplicación de las medidas estructurales.

Las intervenciones estructurales deberán desembocar en la implantación gradual de un sistema cercano a los principios de la política de cohesión, asegurando su cumplimiento etapa por etapa gracias a la implantación de principios y procedimientos similares (complementariedad, concentración, programación, etc.) y la aplicación anticipada de normas comunitarias de gestión financiera en los países candidatos (contratación pública, control financiero, evaluación, etc.).

Para la financiación de medidas estructurales regionales, el programa PHARE integrará las modalidades operativas de los fondos estructurales.

D. Complementariedad de las intervenciones

En cada intervención comunitaria habrá que buscar el **mayor efecto multiplicador posible**.

En primer lugar, según el principio de complementariedad, a los países candidatos deberá exigírseles sistemáticamente una cofinanciación con arreglo a las normas vigentes en los fondos estructurales.

En segundo lugar, siempre que sea posible, se procurará por todos los medios encontrar una financiación exterior, especialmente tratándose de inversiones ligadas al acervo (préstamos del BEI, del BERD, del Banco Mundial), incluida financiación del sector privado cuando se trate de sectores que pueden generar beneficios, tales como las comunicaciones, las redes transeuropeas, etc. La Comisión celebrará con dichas instituciones unos convenios marco a través de las cuales se constituirán unas dotaciones financieras condicionadas al cumplimiento de las normas comunitarias. El programa PHARE deberá desempeñar, gracias a las subvenciones, el papel de **catalizador** de los préstamos internacionales públicos o privados.

Finalmente, en materia de **seguridad nuclear**, todas las operaciones cuyo objetivo sea mejorar las normas de seguridad (asistencia, modernización, cierre) deberán incluir una coordinación de la acción de los diferentes proveedores de fondos. Por su lado, la Unión prestará su colaboración a través de PHARE y de los préstamos Euratom, procurando que se cumpla el calendario previsto en los acuerdos «Nuclear Safety Account Agreements».

La mayor parte de estos recursos podrán ser movilizados a partir de 1998 con arreglo a los objetivos de la estrategia de preadhesión, procurando la mejor articulación entre ellos, especialmente a través de la asociación para la adhesión, en las competencias de gestión que ya incumban a la Comisión. Sin embargo, sería conveniente que el Consejo Europeo, como ya lo hizo en su reunión de Essen, aumentara, merced al programa PHARE, los recursos financieros destinados a las inversiones ligadas al acervo comunitario.

IV. Instrumentos jurídicos

Durante el período fijado para el desarrollo del proceso de adhesión de los países candidatos, será necesario disponer de un marco más eficaz para las relaciones entre la Unión y cada país candidato con el fin de definir mejor y llevar a la práctica el programa de preparación para la adhesión.

Para instaurar este marco será necesario, aparte del nuevo instrumento de la asociación para la adhesión, una mejor utilización de los demás procedimientos existentes, en primer lugar de los Acuerdos europeos, y una mayor participación de los países candidatos en los programas comunitarios y en los mecanismos de aplicación del acervo.

1. La asociación para la adhesión

La asociación para la adhesión constituirá el eje central de la nueva estrategia y centrará todas las formas de ayuda destinadas a los países candidatos en un marco único cuyo objetivo es aplicar los programas nacionales de prepara-

ción a su nuevo papel de miembro de la Unión Europea.

La asociación para la adhesión girará en torno a los siguientes elementos:

□ **unos compromisos concretos por parte del Estado candidato en lo relativo a la democracia, la estabilización macroeconómica, la seguridad nuclear y sobre un programa nacional de incorporación del acervo comunitario sujeto a un calendario preciso centrado en una serie de prioridades diferentes en cada caso, según los resultados del dictamen;**

□ **una movilización de todos los recursos comunitarios disponibles para la preparación de los Estados candidatos a la adhesión.**

En primer lugar participará el programa PHARE, pero también las nuevas formas de ayuda que la Comunidad pudiera constituir para responder a las nuevas perspectivas financieras (ayudas agrarias, préstamos Euratom y préstamos de balanza de pagos, véase más arriba).

La definición del programa de incorporación del acervo comunitario será llevada a cabo con la Comisión europea dentro de una relación de asociación con cada país candidato. Las prioridades que se determinen corresponderán, en un primer momento, a los sectores que los dictámenes califican de deficientes. Los objetivos se fijarán con arreglo a un calendario. La concesión de las ayudas (que deberá ajustarse a unos convenios anuales de financiación) irá supeditada a la realización de dichos objetivos y al cumplimiento de los programas en curso. De este modo, la adhesión irá estrictamente condicionada a la ejecución del programa y deberá ajustarse a unos mecanismos de evaluación y un diálogo permanente con la Comisión.

2. Acuerdos europeos

Los Acuerdos europeos instauraron una cooperación bilateral con la Unión que llevará a una integración avanzada en un gran número de ámbitos (acuerdos comerciales, competencia, acercamiento legislativo, normalización, etc.). Por otro lado, los organismos instaurados por estos acuerdos (consejos, comités y subcomités de asociación, comités parlamentarios) constituyen unos importantes foros de diálogo con los países candidatos.

Los trabajos desarrollados en el marco de estos acuerdos permitirán poner en marcha una estra-

La Comisión informará regularmente al Consejo europeo de los progresos realizados.

A finales de 1998 presentará su primer informe, y en lo sucesivo de forma regular. Los informes permitirán juzgar el progreso de los países candidatos con los que todavía no se han iniciado negociaciones; si resultara que uno o varios países candidatos cumplen las condiciones, la Comisión recomendará al Consejo el inicio de negociaciones con el país o los países implicados.

La asociación para la adhesión y el convenio de financiación de proyectos, como ya señaló la Comisión con motivo de la reforma de PHARE, sustituirán a los múltiples documentos de programación que se aprueban tras consultar al Comité de gestión [Programa operativo nacional (COP), Programa operativo sectorial (SOP), Documentos de estrategia (SP), etc.].

La asociación para la adhesión, que deberá ajustarse a una programación plurianual, tomará forma de decisión de la Comisión adoptada tras consultar al Estado candidato.

El convenio anual de financiación para la ejecución de los proyectos previstos en la asociación para la adhesión se celebrará con el Estado candidato a partir de una decisión de la Comisión y tras consultar a los Comités de gestión competentes.

La preparación de las asociaciones para la adhesión comenzará en el segundo semestre de 1997.

La preparación de las asociaciones para la adhesión comenzará en el segundo semestre de 1997.

Como los acuerdos cubren la mayor parte de los ámbitos del acervo, serán muy útiles para ayudar a los países candidatos a establecer su programa nacional de incorporación.

3. Participación en programas comunitarios y en mecanismos de aplicación del acervo comunitario

A medida que los países candidatos avancen de manera irreversible en la incorporación del acervo comunitario, será necesario aumentar la asistencia de la Unión en materia de acercamiento de las legislaciones. Por otro lado, sería lógico que, sin esperar a la fecha de adhesión, se asociaran a los programas comunitarios y a los mecanismos de aplicación del acervo si ya han incorporado este último, sector por sector.

a) La intensificación de la asistencia en el acercamiento de las legislaciones implica el refuerzo y la prolongación del mandato confiado a **TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office)**, creado en el contexto del Libro blanco para preparar la integración de los PECO en el mercado interior de la Unión. Dentro del marco de la estrategia de preadhesión, TAIEX deberá facilitar información sobre el conjunto del acervo comunitario (en especial medio ambiente y transportes) y ampliar su ámbito de intervención en los países candidatos, no sólo ante las administraciones, sino también a nivel de las empresas con el fin de prepararlas de cara a la disciplina imperante en el mercado interior.

b) Uno de los objetivos a medio plazo de la adhesión es la apertura progresiva de los PECO a un amplio abanico de **programas comunitarios**.

La participación de los países candidatos a los programas comunitarios, prevista en los Acuerdos europeos, no plantea problemas de principio y las fórmulas jurídicas que la respaldan están esbozadas ya. En la medida en que estos programas cubren la mayoría de las políticas comunitarias (educación, formación, investigación, cultura, medio ambiente, PYME, mercado interior) constituyen una buena preparación para la adhesión ya que familiarizan a los países asociados y a sus ciudadanos con las políticas y los métodos de trabajo de la Unión.

El problema es hacer que esta participación sea efectiva en todos los programas. En función de la capacidad presupuestaria de los diferentes países, será conveniente permitir que el programa PHARE cofinancie la participación de los países candidatos en los programas en un

porcentaje superior al límite del 10% fijado por el Consejo Europeo de Essen.

c) Participación en algunos **mecanismos de cooperación administrativa y de aplicación del acervo comunitario**.

La integración progresiva de los PECO en los diferentes programas o en los nuevos programas de cooperación administrativa y de aplicación del acervo comunitario les permitirá informarse de manera más precisa acerca de la legislación comunitaria y aprovechar la experiencia de los Estados miembros y contribuirá a aumentar la confianza entre las administraciones. No se trata de dar un poder de decisión a países que todavía no son miembros de la Unión, sino de familiarizarlos con los procedimientos comunitarios.

Su participación activa en algunas agencias u órganos comunitarios permitirá también que se preparen a la incorporación del acervo. La multiplicación de los contactos en estos foros permitirá que se resuelvan algunos problemas de índole estrictamente técnica. Se procurará especialmente la asociación con algunos organismos comunitarios tales como los encargados de los medicamentos, el medio ambiente, la Oficina Europea de Patentes, la Fundación Europea para la Formación, etc.

* * *

A diferencia de las anteriores, la próxima ampliación exige que la Unión Europea articule en torno a un eje principal, que es el constituido por el refuerzo de la estrategia de preadhesión, los instrumentos de ayuda a los países candidatos y el desarrollo de las negociaciones, cualquiera que sea la fecha en que se asocie cada país candidato, con el fin de que el proceso en su conjunto adquiera una cierta coherencia. Si se concibe correctamente, la estrategia de preadhesión reforzada permitirá lograr una ampliación bien concebida y facilitará la solución a los problemas planteados por ésta, evitando el recurso sistemático a largos períodos de transición, cuya consecuencia podría ser el cuestionamiento del acervo comunitario y de la cohesión de la Unión.

Los efectos de la ampliación
a los países candidatos
de Europa Central y Oriental
sobre las políticas
de la Unión Europea
(Estudio de impacto)

Índice

| | |
|---|-----|
| Introducción | 99 |
| Primera Parte. Resumen | 101 |
| 1. Dimensión exterior | 101 |
| 2. Impacto económico general | 101 |
| 3. Políticas estructurales | 102 |
| 4. Agricultura | 102 |
| 5. Mercado interior y unión económica y monetaria | 103 |
| 6. Políticas horizontales | 103 |
| 7. Políticas sectoriales | 105 |
| 8. Justicia e interior | 106 |
| Segunda Parte. Análisis | 107 |
| 1. Dimensión exterior | 107 |
| 1.1. Política | 107 |
| 1.2. Relaciones económicas exteriores | 107 |
| 1.3. Áreas particulares | 108 |
| 2. Impacto económico general | 110 |
| 2.1. Beneficios económicos potenciales | 111 |
| 2.2. Aspectos problemáticos y riesgos | 111 |
| 2.2.1. Aspectos sectoriales y regionales | 112 |
| 2.2.2. Aumento de la heterogeneidad | 113 |
| 3. Políticas estructurales | 114 |
| 3.1. La nueva situación creada por una UE ampliada | 114 |
| 3.2. Incorporación del acervo por parte de los países candidatos | 115 |
| 3.3. Políticas de cohesión en la UE ampliada | 116 |
| 3.4. Fases de adaptación | 117 |
| 3.5. Conclusión | 117 |
| 4. Agricultura | 118 |
| 4.1. Situación actual en los países candidatos y perspectivas a medio plazo | 118 |

| | |
|---|-----|
| 4.2. Ampliación en una situación de <i>statu quo</i> : perspectivas de producción y consecuencias presupuestarias | 119 |
| 4.3. Otras consecuencias de la ampliación: dificultades de ajuste y absorción del acervo comunitario | 121 |
| 4.4. Consecuencias para la política agrícola | 121 |
| 5. Mercado interior y unión económica y monetaria | 122 |
| 5.1. Mercado interior | 122 |
| 5.2. Unión económica y monetaria | 125 |
| 6. Políticas horizontales | 126 |
| 6.1. Política social | 126 |
| 6.2. Medio ambiente | 126 |
| 6.3. Consumidores | 128 |
| 6.4. Ciencia, investigación y desarrollo | 129 |
| 6.5. La sociedad de la información | 129 |
| 6.6. Cultura, educación, formación, juventud | 130 |
| 7. Políticas sectoriales | 131 |
| 7.1. Transporte | 131 |
| 7.2. Energía | 132 |
| 7.3. Industria | 133 |
| 7.4. Telecomunicaciones | 134 |
| 7.5. Pequeña y mediana empresa | 135 |
| 7.6. Política audiovisual | 136 |
| 7.7. Pesca | 136 |
| 8. Justicia e interior | 137 |
| Tercera parte. Conclusiones | 141 |
| 1. Ventajas de la ampliación y su importancia para las políticas de la UE | 141 |
| 2. Los problemas de ajuste y sus consecuencias | 141 |
| 3. Consecuencias presupuestarias y financieras directas | 141 |
| 4. Riesgos de una posible adaptación tardía o inadecuada del acervo comunitario | 142 |
| 5. Ajuste, reforma y evolución de las políticas de la UE | 143 |
| 6. Impacto sobre los problemas administrativos en las instituciones de la Unión | 144 |
| 7. Importancia del período previo a la adhesión | 144 |
| Gráfico y cuadro estadístico | 145 |

Introducción

En junio de 1993, en el Consejo Europeo de Copenhague, se tomó la decisión de integrar en la Unión a aquellos países asociados de Europa Central y Oriental que así lo desearan. Se acordó asimismo que la adhesión tendría lugar, en cada caso, tan pronto como el país en cuestión pudiera asumir las obligaciones que impone la pertenencia a la UE; esto es, en cuanto reuniera las condiciones necesarias, en términos tanto económicos como políticos. Otra importante consideración será la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin aminorar por ello el impulso de la integración europea. Desde ese momento, los diez países asociados de Europa Central y Oriental han solicitado la adhesión,¹ y el Consejo ha iniciado el procedimiento de consultas a la Comisión, en cumplimiento del artículo O del Tratado de la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 solicitó a la Comisión presentar «lo antes posible el análisis en profundidad de los efectos de la ampliación en el contexto de las políticas actuales de la Unión y su desarrollo ulterior, solicitado por el Consejo». La Comisión presentó un informe preliminar al Consejo Europeo de Madrid, en diciembre de 1995.² En él, la Comisión anunciaba la publicación de un informe posterior con un análisis más detallado de tales efectos. El Consejo Europeo de Madrid invitó a la Comisión «a profundizar su evaluación de los efectos de la ampliación sobre las políticas comunitarias, especialmente por lo que se refiere a la política agrícola y a las políticas estructurales». El presente informe es la respuesta a esta solicitud. Trata de presentar una exhaustiva evaluación del impacto de la ampliación sobre las políticas de la Unión.

La ampliación a los países asociados de Europa Central y Oriental es una gran oportunidad,

tanto para los nuevos miembros como para toda la Unión Europea. Entrañará, con toda probabilidad, importantes ventajas políticas para la Unión, así como para la paz y seguridad en Europa. También en el ámbito económico se esperan importantes beneficios; con todo, habrá que abordar asimismo problemas relacionados con las tensiones de ajuste en el proceso de integración, especialmente teniendo en cuenta que los países candidatos se encuentran en un nivel inferior de desarrollo económico, y aún se encuentran inmersos en el proceso de transición hacia la economía de mercado.

La ampliación aumentará enormemente la heterogeneidad de la UE. La diversidad, adecuadamente interpretada y tratada, es una parte esencial del patrimonio e identidad de Europa. Por ello, la ampliación reforzará la idea de la integración europea, subyacente al Tratado, que rechaza la división por razones de índole cultural o religiosa.

La integración de nuevos miembros será una tarea compleja. Planteará un desafío importantísimo a la Unión, a sus políticas y a su cohesión, al tiempo que supondrá probablemente un problema para sus recursos. El objetivo debe ser garantizar que se hace uso de todo el potencial de la ampliación para reforzar el modelo europeo, es decir, una Europa construida sobre un conjunto de valores comunes a todas sus sociedades, que combinan los rasgos característicos de la democracia con los de una economía abierta y apoyada en las fuerzas del mercado, manteniendo un nivel suficiente de solidaridad y cohesión internas.

Evaluar el impacto de la ampliación es una tarea enormemente compleja e incierta. La incertidumbre es extrema en torno a varios factores esenciales de tal impacto; más difícil aún es estimar los efectos indirectos, que podrían ser tan importantes como los directos. Las consecuencias de la ampliación dependerán en gran medida del rendimiento económico de la actual UE, que a su vez es función del éxito de la unión económica y monetaria; del rendimiento económico de los países candidatos; de factores muy externos, como el contexto internacional, los precios mundiales de los productos agrarios y de la energía; de que se apliquen a tiempo los nuevos mecanismos instituciona-

¹ Hungría, Polonia, Rumanía, República Eslovaca, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, República Checa y Eslovenia (por orden de presentación de solicitudes). El presente informe no se ocupa de la candidatura de Chipre, cuya participación en esta fase de ampliación ha sido decidida por el Consejo Europeo.

² «Informe provisional de la Comisión al Consejo Europeo acerca de los efectos de la ampliación a los países asociados de Europa Central y Oriental sobre las políticas de la Unión Europea», SEC(95) 605, de 5 de diciembre de 1995.

les de la Unión; y, por último, de la evolución futura de las políticas de la Unión, especialmente la política agrícola común y las políticas estructurales, pero también la política exterior y de seguridad común, y las políticas relativas a justicia y asuntos de interior. Dependerá asimismo de la fecha y posible secuencia de las adhesiones, del esfuerzo realizado durante el período previo a la adhesión y de la naturaleza y duración de las medidas transitorias después de las ampliaciones.

Debido a la complejidad e incertidumbre que rodean la evaluación de las consecuencias de la ampliación, se han asumido varias hipótesis de trabajo. El presente informe parte de la adhesión de los diez candidatos a medio plazo. Se asume igualmente que se aplicarán las actuales políticas de la UE, pero tiene en cuenta asimismo su posible desarrollo futuro. Estas hipótesis son puramente metodológicas, y no condicionan en modo alguno la futura posición de la Comisión al respecto. En particular, debe insistirse en que seguirán desarrollándose las políticas actuales, y no solamente por razones relacionadas con la ampliación: naturalmente, esta última tendría otro efecto si la adhesión de los diez países no tuviera lugar de forma simultánea. El informe tiene asimismo en cuenta, en la medida de lo posible, la influencia indirecta sobre las políticas comunitarias de los acontecimientos y presiones que para la Unión ampliada supone el proceso de integración. El informe no plantea propuestas de medidas

transitorias previas o posteriores a la adhesión, como tampoco entra detalladamente en posibles reformas de políticas de la UE, aunque en algunos casos sí se señala la importancia de tales medidas para el impacto de la ampliación, y se integran las propuestas de la Comisión sobre reformas de políticas.

La Comisión apoya firmemente el compromiso de ampliación a los países asociados de Europa Central y Oriental. El proceso de ampliación es irreversible; frenarlo supondría ahora un alto coste. La adhesión de los países candidatos ha dejado de ser una perspectiva lejana. No obstante, en la ampliación deben incluirse ciertas garantías que eviten poner en peligro los logros de cuarenta años de integración europea. Éstos son los que constituyen la base de la solidaridad de la Unión con los nuevos Estados miembros. El presente informe examina las implicaciones de la ampliación para las políticas de la Unión al objeto de que se prepare y lleve a cabo adecuadamente. Si se presta una especial atención a los problemas y tensiones que podrían presentarse es porque la Comisión tiene interés en garantizar que la integración de los nuevos miembros se produzca de manera armónica y lo más rápida posible, tanto antes como después de su adhesión, sin crear dificultades importantes ni arriesgar el acervo de la Unión, algo que perjudicaría el propio proceso de ampliación.

Primera Parte. Resumen

1. Dimensión exterior

La ampliación a los países de Europa Central y Oriental aumentará el potencial económico y humano de la Unión, incrementando así su peso e importancia en el mundo, y también, como resultado del intercambio internacional, su propia seguridad y bienestar. Una mayor diversidad de intereses y modos de pensar, y una configuración geopolítica distinta, plantearán un reto a sus relaciones y políticas exteriores. Para acometer adecuadamente los nuevos problemas planteados por la ampliación en los ámbitos de la seguridad y la política exterior, la Unión necesita una política exterior y de seguridad común (PESC) coherente y efectiva, construida a partir de los cambios acordados en Amsterdam. Asimismo, la Unión debe perseverar y seguir desarrollando sus políticas de cara al exterior, incluida la dimensión económica; esto le permitirá alcanzar todas las ventajas de la integración. La Unión tendrá que garantizar que la ampliación a Europa Central y Oriental sirva de puente para reforzar sus relaciones con los países de las regiones circundantes y aún más allá, sin dar la impresión de estar menos abierta al mundo exterior.

2. Impacto económico general

La ampliación, previsiblemente, producirá todas las ventajas económicas que traiga consigo la expansión del mercado único, el proceso de integración general y una posición más sólida en los mercados mundiales. El potencial de recursos humanos de la Unión se enriquecerá de modo considerable, por ejemplo gracias a la aportación de mano de obra cualificada y altamente cualificada. Los nuevos miembros poseen un importante caudal de recursos naturales (tierras de cultivo, minerales, biodiversidad, etc.). Su situación geográfica constituirá una baza valiosa en las áreas de transporte, circulación de la energía y comunicaciones. La integración de estos países en la Unión constituirá un poderoso incentivo para su desarrollo económico. Las grandes inversiones realizadas para modernizar radicalmente las economías de los nuevos miembros e incorporarlas a los niveles de vida de la UE tendrán el efecto de

incrementar drásticamente la demanda en toda la Unión y reforzar su competitividad.

Simultáneamente, el proceso de ampliación será un importante factor de presión para el ajuste sectorial y regional, a pesar de que la aplicación de los Acuerdos europeos ya habrá integrado considerablemente los mercados de la UE y de los países candidatos para el momento de la adhesión. Los aspectos más vulnerables de la Unión en su conjunto podrían ser el mercado laboral (aunque las previsiones más pesimistas no parecen fundadas), algunos sectores, que utilizan intensivamente mano de obra o que son de carácter tradicional, algunas áreas de transporte, etc. La distribución regional de costes y beneficios derivados de la ampliación es difícil de evaluar, pero no parece demasiado justificado un pesimismo exacerbado con respecto a los efectos sobre las regiones menos desarrolladas de los Estados miembros actuales.

En los nuevos miembros, las tensiones resultantes de la mayor competencia podrían ser más generalizadas en un principio, afectando a grandes sectores industriales como son la pequeña y mediana empresa (PYME), la agricultura y la pesca, los servicios o el sector audiovisual. Es asimismo posible que perjudiquen al sistema financiero y a la balanza de pagos. Si no se contemplan medidas adecuadas para prevenir y abordar estos problemas, sobre todo antes de la adhesión, su efecto sobre los nuevos Estados miembros podría ser muy grave, lo que añadiría nuevas tensiones a las políticas comunitarias. Además, existiría el riesgo de que estas dificultades incidieran sobre el resto de la Unión (por ejemplo, el mercado de trabajo), aunque en muchos sectores (como el sistema financiero) estos riesgos se verían limitados por las dimensiones relativamente reducidas de las economías de los nuevos Estados miembros.

Las ventajas económicas de la ampliación dependerán en primer lugar de las condiciones en que se lleve a cabo la expansión del mercado único, que a su vez estarán en función del ritmo de ajuste de los países asociados a las leyes y prácticas de la UE entre el momento presente y la adhesión. Los beneficios económicos dependerán asimismo de la idoneidad de

sus infraestructuras de transportes, telecomunicaciones, energía y redes de comunicaciones, factores todos determinantes a la hora de asumir el peso de un comercio y de una actividad económica mayores como resultado de la integración.

3. Políticas estructurales

La nueva ampliación concierne a un grupo de países en una situación socioeconómica mucho menos favorable que la de los actuales Estados miembros. De acuerdo con las normas vigentes, todas las regiones de los países candidatos podrían optar a ayudas del objetivo nº 1. Teniendo en cuenta la carga que heredan del pasado, la rapidez de su transición hacia la economía de mercado y la amplitud de los esfuerzos que tienen que realizar para participar en el mercado único, el éxito de la integración dependerá en gran medida de la intensidad de las acciones estructurales realizadas en los nuevos países. Estas acciones deberán en primer lugar reducir las divergencias entre ellos y la Comunidad, pero también sus crecientes disparidades internas.

Puesto que la ampliación no aliviará sustancialmente los problemas de las regiones y grupos de población que reciben ayudas estructurales en los actuales Estados miembros (y especialmente en las regiones del objetivo nº 1) y además podría crear nuevas tensiones de ajuste, las intervenciones comunitarias en dichas regiones y grupos deberán seguir adelante, ya que desempeñan un papel decisivo en el desarrollo estructural de la UE-15 y en la homogeneización de su desarrollo. Dados los avances que se han llevado a cabo en algunas regiones en términos de convergencia real, se efectuarán las modificaciones necesarias para cumplir el principio de concentración de esfuerzos. También serán necesarios cambios para aumentar la eficacia y reforzar la supervisión y la simplificación dentro de unos principios básicos de disciplina presupuestaria, lo que supone una estabilización de los esfuerzos de cohesión en términos relativos para 1999. Estos principios se aplicarán tanto a los actuales como a los nuevos Estados miembros.

Ya desde este momento es necesario emprender, con el respaldo de la Comunidad, una estrategia preadhesión en dos fases (1997-1999 y 2000-fechas de la ampliación) con el fin de preparar a los países candidatos para la adop-

ción del acervo comunitario de este ámbito. Si todo transcurre como es de esperar, todos ellos podrán adoptarla en un periodo de entre cinco y diez años. Desde el momento de la adhesión, todas las disposiciones vigentes en materia de política estructural se les deberá aplicar de pleno derecho, incluidos los ajustes técnicos que fueran necesarios y que justificaran la instauración de una fase especial. Las dotaciones financieras que se asignen a los nuevos miembros se determinarán en función de su capacidad de absorción, de los imperativos de eficacia del gasto estructural y del aumento progresivo de las ayudas per capita.

En la nueva UE ampliada, la cohesión tendrá que tenerse más que nunca presente en la formulación y aplicación de todas las políticas comunitarias.

4. Agricultura

La ampliación aumentará considerablemente el potencial agrícola de la Unión, y el mercado europeo de productos primarios y transformados aumentará en más de 100 millones de consumidores. El comercio de este ámbito entre los actuales Estados miembros y los nuevos se liberalizará totalmente. Ello hará que el bienestar económico de la Unión mejore en su conjunto, pero al mismo tiempo, los ajustes experimentados por los países candidatos como resultado de su apertura a la competencia podrían ser dolorosos, sirva de ejemplo la pérdida de empleo excedentario, que podría ser bastante importante. En menor medida, algunos productos de los actuales Estados miembros podrían encontrarse con ciertas dificultades.

La extensión de la PAC en su forma actual a los países adherentes se tropezará con diversos obstáculos. Dada la diferencia de precios entre estos países y los de la PAC, bastante más elevados, y a pesar del acercamiento que se hubiera podido producir para el momento de la fecha de la ampliación, los precios de la PAC, incluso introducidos de forma gradual, tendrían a estimular los excedentes de producción, especialmente en el sector ganadero, añadiéndose a los excedentes previstos en la UE-15. Las restricciones de la OMC en el ámbito de las exportaciones subvencionadas impedirían que la Unión, una vez ampliada, vendiera sus excedentes en los mercados de terceros países. La ampliación de la PAC acarrearía además un notable aumento de la carga presupuestaria, que

llegaría a unos 11 000 millones de ecus anuales, dos tercios de los cuales serían imputables a los pagos directos a los agricultores.

Los grandes aumentos de los precios agrarios y las transferencias directas a los agricultores, también bastante considerables, tendrían un efecto negativo en los nuevos países desde el punto de vista económico y social. Por otro lado, los pagos directos, que no son más que una compensación por la reducción de los precios, no estarían justificados en el caso de los agricultores de los nuevos países, que más bien se encontrarán con un aumento de los precios.

Como para después del año 2000 está prevista la aparición de desequilibrios de mercado en la UE (incluso en ausencia de la ampliación) será probablemente necesario realizar nuevos ajustes en la política de apoyo de la PAC y darle una orientación, haciendo que dependa menos del sostenimiento de los precios y más de un apoyo directo a las rentas de los agricultores y de una política de desarrollo rural y defensa del medio ambiente que ya se sugería en el informe estratégico de 1995. Ello permitiría reducir las diferencias de precios y facilitar el proceso de ajuste estructural de los nuevos países. Los pagos directos podrían resultar muy eficaces en estos últimos si, en lugar de concederlos directamente a los agricultores, una gran parte se destinara, al menos durante un período transitorio, a reformas estructurales y desarrollo rural.

Es necesario que el acervo comunitario se aplique adecuadamente en los países candidatos con el fin de proteger la sanidad fitosanitaria, animal y ciudadana en la Unión ampliada, y ello antes de que sea efectiva la libre circulación de productos agrarios sin controles en las fronteras. La aplicación de estas medidas requerirá inversiones sustanciales y deberá transcurrir bastante tiempo antes de convertirse en una realidad.

5. Mercado interior y unión económica y monetaria

Mercado interior: los efectos de la ampliación sobre el funcionamiento del mercado interior dependerán en gran medida de las ventajas económicas que resulten de la ampliación, pero también de la forma en que se resuelvan determinados problemas sectoriales y regionales derivados del proceso de ajuste. Una aplica-

ción incorrecta del acervo ya consolidado en el ámbito del mercado interior llevaría a distorsiones de mercado y perjudicaría a los consumidores comunitarios; algunas de las áreas problemáticas a este respecto son la aplicación de las normas que rigen la libre circulación de mercancías, la protección de la salud, el medio ambiente y la política de consumidores, la fiscalidad indirecta, la gestión de las fronteras exteriores, la aplicación de requisitos de seguridad y las ayudas estatales. La capacidad de las administraciones candidatas de gestionar el acervo comunitario será un factor fundamental. Cuanto más se desarrolle dicha capacidad antes de la adhesión, menos dificultades habrá después. Si tras la ampliación siguieran existiendo problemas importantes, podría generarse tanto en los Estados miembros actuales como en los nuevos una presión política hacia el proteccionismo que haría peligrar el funcionamiento de todo el mercado interior.

Unión económica y monetaria: la ampliación tendrá lugar durante la tercera fase de la unión económica y monetaria. Esto supone un importantísimo desafío para los nuevos miembros, que deberán aplicar el acervo comunitario en este terreno, por lo menos en calidad de países no participantes si, como es de esperar, no forman parte de la UEM desde el principio. Así, para los nuevos miembros será importante emprender unas reformas que les permitan estabilizar a largo plazo sus economías, así como evitar cambios bruscos en los tipos de cambio nominales y desviaciones que puedan amenazar el correcto funcionamiento del mercado único. La ampliación puede tener el efecto de desequilibrar el juego de fuerzas institucional entre participantes y no participantes de la UEM, pero no es probable que la repercusión sobre la dinámica de la UEM sea excesiva. La mayor parte de los países candidatos han adoptado una actitud positiva hacia ella.

6. Políticas horizontales

Política social: la política social en una Unión ampliada tendrá que enfrentarse a los graves problemas sociales de los nuevos miembros, entre los que se cuentan el desempleo y la salud pública, así como a dificultades derivadas del proceso de ajuste, tanto en los Estados miembros nuevos como en los actuales. Será preciso realizar una importante inversión en recursos humanos e incrementar consiguientemente la política social comunitaria y su finan-

ciación. La adaptación de los nuevos miembros al acervo social comunitario y al modelo social europeo puede verse perjudicada por la existencia de una ingente cantidad de ciudadanos con un nivel de vida muy inferior a la media comunitaria, de unas redes de formación vocacional insuficientemente desarrolladas, por sistemas de relaciones industriales aún en transición y necesitados de mejora, y por unas administraciones públicas incompetentes. En algunos ámbitos, como el de la salud y seguridad en el trabajo, la adaptación de los nuevos miembros al acervo comunitario, si bien beneficiosa para el bienestar de los trabajadores y para la productividad, exigirá unos esfuerzos enormes y a veces muy costosos. Empero, una adaptación demasiado lenta o inadecuada podría perjudicar la competencia y dificultar el progreso de las políticas comunitarias. Por otro lado, la ampliación pondrá de relieve la importancia de la cohesión social en los objetivos de los Tratados, ampliando así la función de la política social.

Medio ambiente: la adhesión de nuevos miembros con problemas ecológicos graves supondrá un reto considerable para la política comunitaria en este terreno. La distancia que separa a los nuevos miembros de los actuales deberá reducirse progresivamente, por razones tanto medioambientales como económicas; este imperativo requerirá una inversión masiva en estos países, principalmente en el sector de servicios públicos de agua, energía y tratamiento de residuos, pero también en el sector privado. Será necesario un esfuerzo importante para desarrollar las estructuras administrativas encargadas de la aplicación de las normas medioambientales comunitarias. La asistencia financiera de la UE, tanto antes como después de la adhesión, deberá permitir que la adaptación se lleve a cabo en unos plazos adecuados. Se deberá prevenir el peligro de que la política medioambiental comunitaria se vea desviada de la evolución mundial, y de que la adhesión de países con un nivel de protección inferior le impida seguir desarrollándose. Simultáneamente, aumentará la responsabilidad de la UE ante problemas con efectos transfronterizos y que ya afectan en gran medida a los ciudadanos europeos. En este sentido, la ampliación no *crea* problemas, sino que los saca a la palestra, y ofrece un enfoque más claro para solucionarlos. Es probable que la ampliación refuerce aún más una actitud más flexible ante la normativa

medioambiental comunitaria, con mayor atención a la aplicación de la ley.

Consumidores: en conjunto, es probable que la ampliación beneficie a los consumidores de la UE, al aumentar sus posibilidades de elección y mejorar el nivel de protección en los nuevos miembros. No obstante, la política comunitaria deberá intensificarse para subsanar las grandes disparidades derivadas de la ampliación. La posible incompetencia de las estructuras de control y la falta de ética comercial podrían acarrear la aparición de «puntos débiles» que podrían perjudicar el funcionamiento del mercado interior ampliado.

Ciencia, investigación y desarrollo: es probable que la inclusión de países dotados de un importante potencial científico beneficie al sector comunitario de la investigación y desarrollo. Puede ser necesario revisar las prioridades de los programas comunitarios, a fin de reflejar mejor las necesidades de los nuevos miembros y de la Unión ampliada. Las ayudas de los fondos estructurales pueden facilitar a los países de nuevo acceso la participación en programas comunitarios.

Sociedad de la información: las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) son un ámbito de especial interés para los países candidatos; sus mercados son muy prometedores para los sectores en cuestión y, con toda probabilidad, se situarán a la cabeza en algunos usos de estas tecnologías. La ampliación podría así contribuir a un aumento aún mayor de la atención que la Unión presta a las TIC, con los consiguientes efectos, probablemente positivos, sobre las políticas relacionadas. Simultáneamente, habrá que adoptar medidas prospectivas para garantizar que los nuevos miembros puedan verdaderamente integrarse en la sociedad de la información.

Cultura, educación, formación, juventud: La diversidad cultural es un factor fundamental de la ampliación de la UE a los países de Europa Central y Oriental. No es probable que la participación de los nuevos miembros en las actividades culturales, educacionales y formativas de la Unión provoque problemas importantes, pero con toda probabilidad estos países absorberán gran cantidad de financiación de los programas comunitarios y de los fondos estructurales. Una cooperación continuada en la recta final anterior a la adhesión contribuirá a mejorar la viabilidad y eficacia de estos sectores en

los países candidatos, para facilitar su integración en el marco europeo.

7. Políticas sectoriales

Transporte: En principio, la extensión del mercado único como resultado de la ampliación beneficiará también al sector del transporte. Sin embargo, será preciso disponer de gran cantidad de recursos financieros, en parte procedentes de los fondos de la UE, para desarrollar redes de transporte, adaptar a los nuevos miembros y sus flotas de transporte a los requisitos comunitarios sociales, de seguridad y otros, y para incentivar un desarrollo modal positivo acorde con las orientaciones de la política común de transportes. Una preparación insuficiente de estos países de cara a la adhesión puede perjudicar la competencia dentro del mercado interior, y aumentar la presión política hacia el proteccionismo, tendencia ya existente debido a problemas de ajuste en el sector del transporte. No es de prever que los problemas derivados de la adhesión en el sector de transportes y en la política común de la Unión sean insalvables, siempre que se adopten medidas apropiadas con vistas a una correcta y puntual aplicación del acervo, particularmente en los ámbitos de la seguridad y la capacidad de las administraciones correspondientes. Asimismo, la calidad del transporte deberá aumentar considerablemente, esencialmente mediante la provisión de fondos suficientes para la renovación de la red y de la flota. Este tipo de inversiones estimulará la demanda en los sectores relacionados de la UE.

Energía: no parece probable que la ampliación vaya a crear problemas importantes para la Unión y para sus políticas de energía, en tanto que sí beneficiará a la estabilidad de los suministros, a la investigación y a la eficiencia de la energía a escala continental. Estas ventajas tendrán muy probablemente una repercusión positiva sobre la seguridad y la paz en toda la zona. Será necesario efectuar importantes inversiones para garantizar la actualización y la adaptación al acervo comunitario; esta inversión generará a su vez demanda en los sectores comunitarios relacionados. No obstante, la insuficiencia de fondos supone un obstáculo importante para determinados países; por otra parte, al igual que en otros sectores, la preparación en la fase anterior a la adhesión será un factor determinante. La política energética de la UE deberá tener en cuenta algunos aspectos

reales de una Unión mayor, como por ejemplo una mayor dependencia de Rusia o las consecuencias económicas y sociales de la reconversión minera en los nuevos miembros. Conseguir sus objetivos (por ejemplo la realización del mercado interior de la energía) puede resultar más difícil en una Unión ampliada. Sin embargo, en numerosas áreas (como son la seguridad nuclear y las normas medioambientales), la Unión y sus políticas tendrán que enfrentarse, sin el esfuerzo que supone la adhesión, a problemas aún más graves. En algunos países candidatos, la *seguridad nuclear* es un problema de dimensión más amplia, tanto regional como europea, que da origen a una grave preocupación en todo el continente. Por ello, resolver este problema de acuerdo con el acervo comunitario y mediante el fomento de una «cultura de seguridad nuclear» es una tarea urgente y esencial.

Industria: en conjunto, la ampliación beneficiará probablemente a la industria comunitaria, como consecuencia del previsible aumento de la actividad económica y de una mejor distribución de los recursos. No obstante, pueden esperarse importantes problemas de ajuste tanto en los miembros nuevos como en los actuales. Durante un período inicial, los bajos costes de producción supondrán una ventaja comparativa para los nuevos miembros. La cooperación industrial es uno de los principales instrumentos para conseguir la integración y atenuar los problemas. En una Unión ampliada, la política industrial de la UE no se verá obligada a modificar sus objetivos ni su enfoque horizontal esencial, pero sí tendrá que adaptarse a las necesidades específicas de los nuevos miembros y del proceso de integración derivado de la ampliación.

Telecomunicaciones: no es probable que la ampliación plantee problemas importantes para la política comunitaria de telecomunicaciones; el mercado de este sector seguirá una tendencia al alza. Es previsible que, debido a la penuria de inversiones, la demanda de financiación comunitaria aumente. En principio, no hay motivos para suponer que la adopción del acervo por parte de los nuevos miembros tenga unas consecuencias apreciables, pero la ampliación podría influir sobre la postura de la UE en los foros internacionales de negociación.

Pequeñas y medianas empresas: la ampliación pondrá a la pequeña y mediana empresa

de los nuevos miembros a una presión competitiva importante; en consecuencia, las políticas de la UE deberán centrarse en ayudarles a efectuar el ajuste. No es probable que los nuevos miembros se encuentren con grandes dificultades a la hora de integrarse a las políticas empresariales comunitarias. La ampliación debería ofrecer más posibilidades comerciales a las PYME de la UE.

Política audiovisual: la ampliación beneficiará en principio a todo el sector audiovisual de la Unión, gracias a la expansión de los mercados. No son de prever problemas importantes para la política audiovisual comunitaria, pero será necesario llevar a cabo una labor de convergencia legislativa para evitar problemas de falseamiento de la competencia, y los sectores audiovisuales más sensibles de los nuevos miembros necesitarán del apoyo comunitario, especialmente para mejorar la infraestructura técnica y aplicar el acervo audiovisual.

Pesca: en principio, la ampliación no creará problemas graves para la política pesquera común (PPC). Los recursos pesqueros de la Unión no aumentarán de forma significativa. Deberá llevarse a cabo una reconversión del sector en algunas regiones costeras de los nuevos miembros, ya en profunda crisis debido a problemas de exceso de capacidad y desfase técnico, lo que tendrá posibles consecuencias sociales que habrá que subsanar. La cooperación ya iniciada en el Báltico facilitará la integración, pero las políticas comunitarias tendrán que enfrentarse también a los problemas

que plantea la pesca en el Mar Negro. También hay que supervisar estrechamente la capacidad de algunos de los países candidatos para aplicar el acervo.

8. Justicia e interior

La ampliación de la Unión constituirá a la vez un reto y una oportunidad de abordar los problemas transnacionales comunes en los ámbitos de emigración y asilo, policía y cooperación aduanera y judicial, que afectan a la actual UE y a los países de Europa Central y Oriental. Cualquier debilidad en las defensas de los países candidatos en estas áreas representará una amenaza para los Estados miembros actuales; análoga importancia reviste la existencia de un sistema sólido de justicia e interior en dichos países para el progreso de la seguridad y libertad de los ciudadanos de la actual UE. Es asimismo de interés general garantizar que las medidas de justicia e interior se apliquen dentro de unas normas comunes y rigurosas en todo el territorio de la Unión ampliada, así como que todos y cada uno de los nuevos miembros cumplan adecuadamente las condiciones de la UE. De ahí la importancia de asociar a los países candidatos a estas medidas lo más posible ya desde antes de la adhesión, y de ofrecer la asistencia técnica necesaria. El proceso ya está en marcha: cuanta más fuerza cobre, más impermeables serán las fronteras de la Unión a la criminalidad y al fraude, y menos problemas surgirán en el momento de la adhesión.

Segunda parte. Análisis

1. Dimensión exterior

1.1. Política

La UE ampliada contará con un potencial humano y unos recursos económicos considerablemente enriquecidos y diversificados. En principio, podrá desempeñar una función mayor y asumir más responsabilidad en los asuntos internacionales, siempre que demuestre su voluntad y capacidad de actuar. La ampliación aumentará la seguridad de los Estados miembros de la UE y de todo el continente.

La ampliación modificará la situación geopolítica de la Unión y su proximidad a las zonas críticas de Europa del Este y Sudeste. Los conflictos bilaterales en que intervienen los nuevos miembros, así como los aspectos relacionados con las minorías nacionales y étnicas, pueden pesar sobre la cohesión de la Unión y sobre la política exterior y de seguridad común (PESC); es preciso abordar eficazmente estos problemas antes de la adhesión. Si se agudizan, podría plantearse una amenaza para la seguridad de la Unión, incluso si no se llevase a cabo la adhesión; el proceso de ampliación constituye una oportunidad de abordar y encontrar soluciones definitivas para problemas vitales para la seguridad paneuropea. La UE y sus Estados miembros, con su considerable peso, estabilidad y tradiciones democráticas, podrían contribuir en gran medida a lograrlo.

La nueva UE será mucho más heterogénea, tanto en sus intereses como en las perspectivas exteriores y de seguridad. Ello puede dificultar la definición de intereses comunes y otras decisiones de PESC. Por otro lado, los nuevos miembros no deberían tener demasiadas dificultades para adoptar el acervo comunitario en este terreno, y la mayor parte de ellos estaría de acuerdo con fomentar su desarrollo. Una PESC coherente y eficaz que, entre otras cosas, potencie la diplomacia de prevención, será vital para que la UE pueda hacer frente con éxito a los desafíos que plantea la ampliación, y represente satisfactoriamente su papel en los asuntos internacionales.

Aunque se trata de procesos independientes, existen importantes vínculos entre la amplia-

ción de la UE y la de la OTAN, máxime cuando la reunión ministerial de la OTAN de junio de 1996, celebrada en Berlín, desembocó en un acuerdo sobre la creación de una identidad europea de defensa (IED) en el marco de la Alianza Atlántica. El desarrollo gradual de una política de defensa común de la Unión se verá también afectado por la ampliación, ya que los intereses y requisitos de seguridad de una UE ampliada serán más complejos y heterogéneos. En la cumbre de Madrid de julio de 1997, la OTAN invitó a tres países a iniciar negociaciones, y acordó asimismo nuevas medidas para profundizar la cooperación con otros países asociados. En la cumbre quedó asimismo claro que habrá negociaciones futuras de ampliación con otros países asociados. Esto significa que el problema de la coherencia en la pertenencia a la UE, la Unión Europea Occidental (UEO) y la OTAN sigue siendo una cuestión abierta y delicada, cuyo resultado puede también afectar al objetivo de integración de la UEO en la UE.

1.2. Relaciones económicas exteriores

Una UE ampliada no deseará modificar su perspectiva de apertura al exterior en su política económica y comercial. Además, podría mejorar su situación competitiva en un mundo caracterizado por una creciente internacionalización.

Los efectos directos de la ampliación en el ámbito del **comercio** serán en general reducidos, ya que el comercio no agrícola entre la UE y los demás países —candidatos o no—, se está liberalizando cada vez más o está ya completamente liberalizado (Acuerdos europeos, otras áreas de libre comercio existentes o previstas, decisiones de la Ronda Uruguay). Sin embargo, al igual que en ampliaciones anteriores, el mayor dinamismo de la economía en la UE ampliada redundará en un importante beneficio de las relaciones comerciales entre la Unión y el resto del mundo.

Es muy probable que la ampliación aumente en términos netos el comercio. El arancel aduanero común, que será aplicado por los nuevos miembros, es en general inferior a las tarifas nacionales aplicadas en la actualidad. Los países en vías de desarrollo que disfrutaron de un acceso preferente a la UE hallarán nuevos mercados en los países candidatos, mientras que estos últimos disfrutarán de un mayor acceso a los mercados de aquéllos (mediante la cooperación económica y comercial). Los importantes vínculos que aún existen entre algunos países candidatos y sus socios de la antigua Unión Soviética y con algunos países en desarrollo ofrecerán a las empresas comunitarias nuevas posibilidades de aumentar su comercio con tales países. Los efectos de creación de comercio dependerán, no obstante, de la competitividad relativa coste/precio. Por otro lado, la ampliación podría también llevar a un cierto grado de desviación del comercio, y a una erosión de los márgenes preferentes de que han disfrutado los países en desarrollo en los mercados de la UE, especialmente con respecto a determinados productos agrícolas.

Con ocasión de la adhesión, los nuevos Estados miembros tendrán que adecuar sus regímenes comerciales y otras políticas económicas exteriores a la política comercial común y a otras políticas relacionadas con el exterior, así como eliminar las incongruencias entre sus regímenes y el de la Comunidad. Deberán garantizar la compatibilidad de sus compromisos internacionales, multilaterales y bilaterales, con los de la Comunidad, ya sea efectuando ajustes a sus propios compromisos o, en algunos casos, adoptando enteramente los de la CE. Esto implicará ampliar el tratamiento preferente a terceros países de acuerdo con las obligaciones internacionales de la Comunidad (acuerdos bilaterales de libre comercio, futura Convención de Lomé) y con los regímenes autónomos (esquema generalizado de preferencias). Para la fecha de las adhesiones, es probable que el acervo comunitario que los nuevos Estados miembros deberán adoptar se haya desarrollado considerablemente hacia una mayor liberalización (aplicación de antiguos y posiblemente nuevos acuerdos de la OMT, nuevos acuerdos de libre comercio, etc.). En el caso de acuerdos especiales con terceros países o de relaciones con nuevos miembros (incluidos los acuerdos de pago), debería atenderse a que la adaptación no perjudique las relaciones de la UE con los países en cuestión. De forma similar, la CE

deberá tener en cuenta el posible efecto sobre terceros países cuando las restricciones cuantitativas comunitarias que aún existen se ajusten para tener en cuenta a los nuevos Estados miembros.

Es probable que la ampliación beneficie en gran medida la **inversión exterior directa** en los nuevos miembros, y también es probable que el efecto neto sobre los flujos de inversión que entren en la UE ampliada sea positivo. La repercusión sobre los flujos de salida es difícil de prever.

La movilidad laboral con los nuevos miembros podría influir sobre la **inmigración** hacia los Estados miembros de mano de obra de terceros países, lo que afectaría a las relaciones de la UE con éstos.

Los socios de la UE, en particular los mediterráneos, los nuevos Estados independientes y los países ACP temen que los esfuerzos por absorber nuevos miembros puedan limitar la disponibilidad de **recursos comunitarios** para la asistencia a sus regiones. Sin una promesa formal de que tal cosa no ocurrirá, las relaciones y la confianza mutua entre la Unión y estos países se verá afectada, mientras que aumentará la competencia por los fondos, tanto entre las regiones afectadas como dentro de ellas.

Así, será importante garantizar que la ampliación, con nuevos miembros enfrentados a considerables problemas de transición y desarrollo, no obstaculizará la actitud abierta y responsable de la Unión hacia el resto del mundo, y en particular hacia los países en desarrollo.

1.3. Áreas particulares

La ampliación a los países de Europa Central y Oriental influirá sobre las relaciones y políticas de la UE con terceros países y regiones y con organizaciones internacionales.

Unas relaciones estables y perdurables con la **Rusia** democrática son esenciales para la UE y, de hecho, también para la estabilidad europea y mundial. La ampliación beneficiará las relaciones y la cooperación con Rusia, **Ucrania** y el **resto de los nuevos Estados independientes**. Al consolidar la democracia y ampliar la estabilidad y seguridad en Europa Central y Oriental, la ampliación incrementará asimismo la seguridad de los vecinos orientales de la UE. La proximidad geográfica, los fuertes lazos económicos tradicionales y las afinidades cultu-

rales y religiosas entre los miembros nuevos y los nuevos Estados independientes son bazas en favor del fomento de las relaciones. Entre tanto, la ampliación puede tener efectos negativos si se percibe como la creación de nuevos obstáculos en la Europa del Este. La Unión está tomando medidas para reducir al mínimo este tipo de riesgos y permitir el aprovechamiento de todas las posibilidades de la ampliación: apoyo al desarrollo de las redes transeuropeas y a la participación de los nuevos Estados independientes en la cooperación subregional y en el sistema político y económico paneuropeo y mundial. Habrá que tomar debidamente en cuenta las naturales preocupaciones económicas y de seguridad de los vecinos orientales, así como las inquietudes por la situación de las minorías rusas en una Unión ampliada. Los conflictos entre los nuevos miembros y sus vecinos del Este podrían representar un peligro para la seguridad de la Unión, y habrá que enfrentarse adecuadamente a ellos. Será importante asegurar que se utilizan al máximo los Acuerdos de cooperación y de asociación, así como los programas de acción de la UE para Rusia y Ucrania, y persistir en la asistencia al proceso de transición en los nuevos Estados independientes.

Los acontecimientos ocurridos en la antigua Yugoslavia han subrayado la importancia que reviste el **sudeste de Europa** para la paz y la seguridad de todo el continente. En sus relaciones con estos países, la UE mantiene un enfoque regional, ofreciendo una vinculación económica y política a los países deseosos de cooperar con sus vecinos y con la UE. La ampliación a los países candidatos de esta zona, dentro de un proceso más amplio de acercamiento de toda la región a la Unión, podría contribuir sustancialmente a la estabilidad regional. Las relaciones de la UE con países no comunitarios en esta zona cobrarán cada vez mayor importancia, a medida que la Unión se implica cada vez más en los asuntos de los Balcanes; hay que recordar que los miembros de nueva adhesión comparten fronteras y lazos históricos con estos países. Habrá que abordar los conflictos bilaterales entre los nuevos miembros y los países de esta zona, incluidos los problemas de minorías. En términos económicos, es probable que un mercado comunitario ampliado y abierto beneficie a los países que aún se están recuperando de los efectos de la guerra en la antigua Yugoslavia; esto se reflejaría favorablemente en las relacio-

nes de la UE con estos países. Simultáneamente, habrá que evitar cuidadosamente que la ampliación origine problemas económicos a los países de la zona no pertenecientes a la UE. Entre los aspectos que requieren una atención especial se cuentan el comercio, el desarrollo de redes transeuropeas y las vías de tránsito.

La Unión Europea apoya firmemente los programas de **cooperación regional** (Mar de Barents, áreas del Mar Báltico y del Mar Negro, Iniciativa de Europa Central, varias iniciativas en la región de los Balcanes, etc.), a los que considera factores de estabilidad y seguridad en Europa y vectores de la integración europea. Con la ampliación aumentará el número de Estados miembros de la UE que participan en tales programas, al igual que la implicación de la UE en sus actividades. Al mismo tiempo, crecerá también la importancia de esta cooperación regional: su desarrollo fomentará la apertura de la nueva Unión hacia sus vecinos orientales, de forma que no se tracen nuevas líneas divisorias en el continente europeo; también redundará en beneficio del objetivo de participación de los países no comunitarios en aras de unas relaciones cada vez más estrechas con la Unión.

La UE ha desarrollado una estrecha relación con los **países mediterráneos**, relación que seguirá teniendo una importancia creciente después de la ampliación. Buena prueba de ello es la conferencia euromediterránea de Barcelona. Habrá que procurar evitar efectos negativos sobre las relaciones de la UE con los países mediterráneos, por ejemplo en el área de la agricultura, los textiles y la exportación de energía, en el nivel de inversión directa extranjera que reciben estos países y en la situación de sus inmigrantes en la Unión. Es posible que haya que adoptar nuevas iniciativas para contrarrestar estos efectos. La UE mantiene una relación especial con **Turquía**, cuyas posibilidades de pertenencia a la UE se han confirmado recientemente. La UE y Turquía ya están en régimen de unión aduanera. La ampliación a los países balcánicos candidatos (y a Chipre) aumentará la importancia de estas relaciones.

Dentro del diálogo **Norte-Sur**, la cooperación económica y comercial y la ayuda al desarrollo constituyen un elemento crucial de la contribución de la UE a la estabilidad política mundial. La asociación que la Unión ha desarrollado con los **países ACP** se basa en principios contractuales de diálogo y previsibilidad que le com-

prometen a prestar asistencia financiera, económica y técnica, y a conceder un acceso preferente a su mercado a las exportaciones de tales países. La ampliación a los países de Europa Central y Oriental no puede realizarse ni interpretarse a costa de estas políticas y relaciones. La ampliación ensanchará los mercados de exportación a los países ACP, los países menos avanzados de Asia y América Latina, y Sudáfrica. Los problemas que puedan surgir para algunas exportaciones que aún no son lo bastante competitivas podrían verse atenuados por unas ayudas más eficaces, merced a una coordinación mayor entre la UE y las políticas de cooperación de los Estados miembros. Los nuevos miembros deberían contribuir a la política comunitaria de desarrollo, entre otras cosas con su propia experiencia en materia de transformación económica y ajuste sectorial.

La ampliación de la UE a Europa Central y Oriental deberá reforzar y profundizar las relaciones **transatlánticas**. EE.UU. (y Canadá) han apoyado sólidamente la ampliación. Es probable que aumente la presión de EE.UU. para que Europa asuma mayores responsabilidades, tanto en lo referente a su propia seguridad como a asuntos mundiales y regionales. En el terreno económico podrían surgir problemas concretos en las negociaciones en lo relativo a las compensaciones, o en algunos sectores (por ejem-

plo, el acero o la agricultura) en los que la competitividad de la Unión podría aumentar significativamente tras la ampliación.

La ampliación de la UE tendrá, en principio, el mismo efecto positivo general sobre nuestras relaciones con **Asia**, y en particular con **Japón**. No se esperan demasiados problemas en las negociaciones relativas a la compensación con posterioridad a la ampliación. Los flujos de capital desde Asia, y la cooperación industrial entre Asia y los países candidatos, ayudarán a facilitar el ajuste de cada uno de éstos.

La ampliación reforzará el peso y el poder de negociación de la Unión en las **organizaciones internacionales**, siempre que la Unión hable y actúe de una forma coherente. Esto hará que, aún más que en el pasado, las demás potencias vigilen muy de cerca la actuación de la UE. La Unión deberá meditar sobre las consecuencias de la ampliación para sus posiciones en la OMC y para su actuación y representación en organismos como las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y los organismos financieros internacionales. También tendrá que tener en cuenta que la adhesión de los países candidatos a la UE pondrá fin a la financiación que estos países reciben algunos de los citados organismos.

2. Impacto económico general

A largo plazo, no cabe duda de que los efectos económicos de la ampliación serán beneficiosos para la Unión. La ampliación significará la creación de un área económica más amplia, de hasta quinientos millones de consumidores, frente a los actuales trescientos setenta millones. Mercados liberalizados de factores de producción y de bienes, normas comunes y, en última instancia, una moneda común, permitirán una mejor distribución de los recursos y las economías de escala. Esto podría desencadenar un panorama de mayor crecimiento y menor inflación en todo el territorio, y mejorar la situación competitiva de la UE en el mundo.

No obstante, estas ventajas no serán inmediatas ni se distribuirán de manera homogénea. Después de la ampliación, será inevitable un período prolongado de importantes problemas de ajuste a nivel sectorial y regional. Ello podría

causar tensiones económicas, sociales y políticas.

Con todo, independientemente de la ampliación, la Unión tendría en cualquier caso que evolucionar. Los desequilibrios internos, la internacionalización de los mercados de bienes y servicios, el nuevo orden comercial mundial, la aparición de nuevos productores altamente competitivos en el sudeste asiático y en Europa oriental; todos estos factores sitúan a nuestra economía bajo una considerable presión de ajustes. La Unión ya se ha comprometido a responder a estos condicionantes. Las consecuencias económicas de la ampliación deben pues interpretarse como el desarrollo de tendencias que ya están presentes, y no como la imposición de nuevas presiones sobre la economía comunitaria.

2.1. Beneficios económicos potenciales

En general, el mercado interior ampliado debería provocar un notable aumento de la producción y de las posibilidades de empleo. La apertura de los países candidatos ya ha llevado a un rápido crecimiento de los vínculos comerciales. De hecho, el valor de su comercio con la Comunidad se ha triplicado con creces en el período de 1989 a 1995. La ampliación y la integración ayudarán a que la mayor renta de los países de Europa Central y Oriental se traduzca en un crecimiento rápido de las exportaciones de Europa occidental. En principio, la aparición de nuevos y competitivos proveedores en Europa oriental contendrá asimismo los precios de los factores de producción en sectores y servicios clave, reduciendo o conteniendo así los costes y mejorando su competitividad a escala internacional. La necesidad de modernización de las reservas de capital público y privado en Europa oriental y de construcción de una infraestructura paneuropea debería estimular la inversión. Una mayor integración intensificará probablemente la competencia en los mercados de factores de producción (mano de obra) y bienes. Esto debería contener la inflación, facilitando una política monetaria orientada hacia la estabilidad, con unos tipos de interés relativamente bajos, lo que ya de por sí estimulará el crecimiento.

Es probable que una competencia más intensa en el mercado laboral, bien de forma directa mediante la emigración o indirecta a través de la aparición de nuevos competidores, contribuya a moderar los salarios en Europa occidental, apoyando así la creación de empleo. Un crecimiento más rápido, con unos salarios moderadamente crecientes, daría pie a mejores perspectivas de empleo, aunque pudiera seguir existiendo una salida laboral insuficiente para los trabajadores no cualificados. La integración de la mano de obra (paneuropea) debería atenuar las restricciones que pesan sobre el potencial de crecimiento.

La existencia de un nuevo mercado en Europa oriental significará en principio reorientar las estructuras comerciales regionales. La nueva división del trabajo resultante de la ampliación conducirá probablemente a un mayor número de operaciones transfronterizas. El proceso de ampliación acelerará la expansión comercial por dos razones: la integración significa que a la Unión le corresponderá una cuota comercial

mayor, y la adhesión estimulará el crecimiento económico en los candidatos, elevando así su demanda de importaciones. Además, el aumento de las transferencias públicas como resultado de la política de cohesión permitirá que estos países importen los bienes de inversión necesarios para ampliar su potencial de producción y alcanzar el nivel del resto con mayor rapidez.

2.2. Aspectos problemáticos y riesgos

Esta ampliación difiere de la anterior en que los candidatos son países relativamente retrasados. Por tanto, nos hallamos ante un riesgo mayor por varios motivos: i) la baja renta *per capita* de los candidatos; ii) la pesada orientación de la mayor parte de estas economías hacia la agricultura y los denominados sectores «sensibles» iii) inadecuación de las infraestructuras y redes de transporte, telecomunicaciones y energía, y iv) escasa capacidad administrativa. Pese al rápido crecimiento y al buen ritmo de ajuste estructural en algunos de los países candidatos, es probable que estos rasgos se mantengan a medio plazo. Además, y por último, v) el alto índice de desempleo, tanto en la UE como en la mayoría de las economías candidatas, dificulta la búsqueda de empleo a las posibles «víctimas» del proceso de ajuste a nivel sectorial y regional. Estos problemas pueden desencadenar intervenciones políticas a escala sectorial y regional, así como unas políticas monetaria y fiscal desfavorables para alcanzar los ya citados beneficios de la ampliación.

De hecho, dadas las elevadas tasas de desempleo presentes en toda Europa, cualquier ajuste que produzca una pérdida de puestos de trabajo será políticamente difícil. Si, tras el proceso de ajuste estructural, los nuevos puestos de trabajo se crearan en regiones y sectores distintos de los antiguos, ni siquiera un incremento neto del número de empleos quedará fuera de las objeciones de los responsables de las políticas. En consecuencia, tanto más importante será fomentar el comercio, la inversión y la integración del mercado, que son los principales vehículos de crecimiento y empleo en este contexto.

Es probable que el ajuste sea bastante doloroso en regiones o sectores que ya adolecen de un exceso de oferta en el mercado laboral o de un exceso de capacidad en los sectores sensibles.

El ajuste será mucho más fácil cuando las capacidades sean complementarias, o no sean realmente competidoras, como por ejemplo en telecomunicaciones, suministro de energía, servicios financieros o turismo. Es difícil predecir exactamente qué sectores y regiones perderán anaróny en qué medida lo harán, pero las necesidades de ajuste se reforzarán en regiones y sectores que ya sufren de declive económico. Puede ser necesario un apoyo público para atenuar los problemas regionales y sociales relacionados con este cambio estructural.

2.2.1. Aspectos sectoriales y regionales

Mercado laboral

El importante diferencial de salarios entre el Este y el Oeste representa un fuerte incentivo para la emigración hacia el Oeste, pese al alto nivel de desempleo de Europa occidental. Por un lado, esto puede acelerar la tendencia hacia unos mercados laborales más flexibles, especialmente en países fronterizos como Alemania, Austria, Grecia o los países escandinavos. Por otro lado, pueden aumentar los desequilibrios en los mercados de trabajo, ya que habrá pocas posibilidades de empleo para aquellos sectores de la mano de obra occidental que se vean desplazados. Aunque el ajuste ejercerá mayor presión en el extremo inferior de la escala de salarios, puede producirse asimismo un flujo entrante de trabajadores altamente cualificados, que puede atenuar algunas deficiencias de la oferta en este segmento. La amplitud de estos efectos es difícil de estimar; la emigración masiva que se había previsto de Grecia, España y Portugal tras la adhesión no se llegó a materializar. En el caso de los candidatos actuales, las dimensiones del diferencial salarial pueden aumentar la probabilidad de emigración, pero esta tendencia puede verse limitada en alguna medida por las mejoras relativas previstas en estos países y por la incertidumbre laboral del oeste.

Ajuste sectorial

El ajuste sectorial en la Unión ampliada será más acentuado en los sectores de agricultura, carbón y minería, e industrias tradicionales como la textil. Nacerán además nuevas posibilidades de empleo y producción en los sectores situados en las fases iniciales de producción

que salgan beneficiados por el ajuste —por ejemplo, la primera transformación de alimentos o textiles—, donde la aparición de un nuevo mercado en el Este y el acceso privilegiado a tal mercado dará un gran impulso a la demanda.

La ampliación extenderá el mercado de productos agrícolas europeos. Merced a los Acuerdos europeos, los bienes agrarios han seguido estando más protegidos que los industriales. La eliminación de los obstáculos aún existentes incrementaría así el comercio de productos primarios y de alimentos transformados, y podría mejorar el bienestar económico en toda la Unión, aunque los problemas de ajuste derivados de la competencia plena podrían cobrar gran relevancia en los países candidatos; podrían igualmente surgir problemas para algunos productos, aunque en menor medida, en los Estados miembros actuales. La ampliación puede igualmente mejorar el acceso de la Unión a los mercados tradicionales de los nuevos miembros anteriormente integrados en la Unión Soviética. No obstante, ampliar la actual PAC a los nuevos miembros podría crear algunos problemas para el presupuesto comunitario, para las economías de los países candidatos y para los compromisos comerciales internacionales de la UE (*véase la sección II.4*).

Ajuste regional

La adhesión de un elevado número de países relativamente pobres planteará un especial desafío para las políticas comunitarias de cohesión económica y social. Este reto será tanto más importante cuanto que los problemas de ajuste resultantes de una mayor exposición a la presión competitiva podrían generalizarse en los nuevos Estados miembros. El problema se acentuará en regiones muy agrarias o en sectores industriales especialmente afectados por la ampliación. En este contexto, es necesario garantizar que las estrategias nacionales de desarrollo tengan en cuenta la necesidad de evitar mayores divergencias regionales dentro de los países.

Para construir una infraestructura adecuada, financiada con medios tanto públicos como privados, y para invertir en recursos humanos al objeto de mejorar el potencial de crecimiento de las nuevas economías comunitarias, será necesaria una financiación importante, que el ahorro nacional podrá suministrar sólo en parte.

Concretamente, con respecto a la infraestructura pública, las transferencias de los países occidentales, y especialmente de la Comunidad, son de una importancia crucial.

Las experiencias respectivas de Irlanda, España y Portugal muestran que las economías pueden avanzar muy rápidamente con el apoyo de unas políticas interiores adecuadas y de un entorno internacional favorable. El apoyo comunitario, a través de los fondos estructurales, ha aportado una importante contribución al proceso de avance, y debería representar un papel similar en los nuevos miembros.

A medio plazo, el impacto probable de la ampliación en los actuales Estados miembros beneficiarios de la política de cohesión es extremadamente incierto. Cada país y cada región se verá afectado de forma distinta, en función de su grado de competitividad. Con respecto a los problemas de ajuste, debe evitarse una perspectiva excesivamente pesimista para las regiones menos desarrolladas de la actual Unión; este tipo de temores, que también se expresaron con ocasión de la adhesión de España y Portugal, resultaron ser exagerados.

El centro de gravedad económico de la Comunidad se desplazará hacia el Este, con las consiguientes consecuencias para las decisiones empresariales de ubicación; primeramente como resultado del acceso a nuevos mercados, pero también en forma de relocalización debida a los costes de producción. Por su situación geográfica, los países candidatos están en una posición en general favorable. Cuentan con algunas ventajas comparativas, como por ejemplo bajos costes unitarios de la mano de obra y escasos costes de transporte gracias a su proximidad con los principales mercados comunitarios, siempre que exista la necesaria infraestructura de transporte. La nueva teoría de la localización sostiene que la periferia no siempre sale perjudicada; la eliminación de los obstáculos al comercio puede llevar a la concentración de industrias, debido a economías de escala, beneficiando también a las regiones periféricas, siempre que el mayor acceso al mercado se vea acompañado de ciertas ventajas competitivas, como unos salarios reducidos. Sin embargo, sólo las industrias con bajos costes iniciales y que puedan reducir de forma apreciable sus costes de transporte se sentirán inclinadas a dejar los actuales Estados miembros en busca de zonas en los países candidatos

con unos costes unitarios reales de mano de obra aún menores.

2.2.2. Aumento de la heterogeneidad

La ampliación conferirá a la Unión una heterogeneidad mucho mayor, lo que supondrá un importantísimo desafío para uno de los axiomas fundamentales de la integración europea hasta el presente: el carácter unitario del *acervo comunitario*, un único conjunto de normas que se aplica a todos por igual. La ampliación no exige modificar este principio básico, y cualesquiera acuerdos transitorios que puedan celebrarse deberán estar limitados, tanto en el tiempo como en su ámbito de aplicación. Sin embargo, aun teniendo esto en cuenta, la Unión se enfrentará a decisiones inevitables y deberá decantarse entre una adaptación rápida de los países entrantes al acervo, probablemente con unos costes financieros considerables, o una adaptación más gradual. Si tras la adhesión se opta por esta segunda posibilidad, ello significaría correr algunos riesgos, como por ejemplo unos efectos secundarios negativos para el funcionamiento del mercado interior.

La extensión de la unión económica y monetaria a los nuevos Estados miembros no se llevará a cabo de forma inmediata. La mayor diversidad de situaciones económicas en la Unión ampliada puede complicar la coordinación de las políticas económicas. Además, los países candidatos deben aún introducir más reformas fiscales y acumular más experiencia en la recaudación de impuestos para consolidar la disciplina fiscal de la UE. Por otro lado, el progreso de los candidatos suele ir acompañado de una mayor presión inflacionaria, lo que complica las políticas monetaria y de tipo de cambio. El funcionamiento del mercado único se vería amenazado si se producen grandes fluctuaciones de los tipos de cambio nominales.

Además de los efectos del mercado sobre la política, la ampliación aumentará la heterogeneidad de los problemas agrícolas, rurales y medioambientales en la Unión. Ello requerirá una mejor definición de los objetivos y una gama más amplia de políticas. Puede resultar positivo que los factores locales tengan una mayor influencia en las políticas, aunque sin perder de vista el mantenimiento de las condi-

ciones de competencia y el fomento de la cohesión.

Por último, la ampliación puede provocar cambios en los procedimientos administrativos de

la Unión debido a que en estos países el nivel de desarrollo de la administración es menor y a que hay que proseguir la lucha contra el fraude.

3. Políticas estructurales

Para evaluar los efectos de la ampliación en las políticas estructurales se tienen en cuenta los siguientes principios:

□ el refuerzo de la cohesión económica y social es y seguirá siendo uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea, junto con el mercado único y la unión económica y monetaria;

□ en el período posterior a 1999, las políticas de cohesión serán reforzadas y adaptadas con arreglo a los principios básicos vigentes, procurando un mayor rigor, especialmente en lo relativo al fomento de la eficacia, la supervi-

sión y la simplificación. Esto valdrá tanto para las regiones elegibles de los actuales quince Estados miembros como para las de los futuros.

3.1. La nueva situación creada por una UE ampliada

La formación de una Unión constituida por 26 Estados miembros¹ supondría un cambio considerable, ya que en anteriores ampliaciones sólo se incorporaban como máximo a tres nuevos Estados (en 1973 y 1995).

Cuadro 1. Impacto de las diferentes ampliaciones de la UE
(A partir de datos de 1995)

| | Aumento de superficie (%) | Aumento de población (%) | Aumento de PIB total ¹ (%) | Evolución PIB/h (%) | Promedio PIB/h (EUR 6 = 100) |
|----------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------------------|---------------------|------------------------------|
| EUR 9/EUR 6 | 31 | 32 | 29 | - 3 | 97 |
| EUR 12/EUR 9 | 48 | 22 | 15 | - 6 | 91 |
| EUR 15/EUR 12 ² | 43 | 11 | 8 | - 3 | 89 |
| EUR 26/EUR 15 | 34 | 29 | 9 | - 16 | 75 |

¹ En paridades de poder adquisitivo.

² Teniendo en cuenta la unificación alemana.

La magnitud de los cambios provocados por la próxima ampliación queda ilustrada por el aumento de la superficie y la población (cuadro 1), que será similar al de anteriores ampliaciones. Pero el hecho más importante es la **reducción del promedio comunitario de PIB per capita**, de una cuantía sin precedentes, mayor que la de todas las ampliaciones anteriores juntas.

Los diez PECO, con un PIB per capita que no supera el 32 % de la media comunitaria, se quedan muy por detrás de los cuatro países más

desfavorecidos de la UE de los quince, que se sitúan en un 74 %. Entre los países candidatos hay además grandes diferencias, que van de un 18 % a un 59 % de la media de la UE-15, lo que supone una relación de 1 a 3,2 entre los dos PECO más alejados entre sí, Letonia y Eslovenia.² El análisis de los actuales índices de crecimiento hace pensar que las diferencias van a aumentar, sin que sea todavía posible determinar con precisión un grupo de países que, de forma duradera, registren un mayor crecimiento que los demás.

¹ Contando con Chipre, que no se incluye en el presente estudio.

² En la UE de los Quince las cifras oscilan de un 66 % a un 169 %, es decir, una relación de 1 a 2,6 entre Grecia y Luxemburgo.

En materia de desempleo, y al igual que la UE, las diferencias entre los países candidatos son mayores que en lo relativo a la renta. El índice de desempleo de Bulgaria (13,7 %) es cuatro veces mayor que el de la República Checa (3,4 %).

Los países candidatos se enfrentan además a un gran número de problemas regionales internos y de deficiencias en sus políticas de recursos humanos derivados en gran parte de políticas anteriores. Pero la reconstrucción de una economía de mercado revela inevitablemente las grandes diferencias que existen en el potencial de crecimiento de las regiones. La evolución del empleo o la distribución de la inversión exterior son factores que indican ya que las disparidades regionales tienden a aumentar.

La necesidad de una política estructural que se aplicaría a partir del momento de las ampliaciones pero se prepararía ya desde ahora, queda evidenciada tanto por factores externos (reducción de las diferencias con el promedio comunitario) como internos (luchar contra la agudización de las disparidades dentro de los países candidatos).

Ni con el sistema de economía centralizada ni al comienzo de la transición económica pudieron los PECO movilizar unos recursos administrativos y presupuestarios suficientes para luchar contra estas disparidades. Frente al aumento del desempleo y la aparición de problemas sociales y regionales, consecuencia de la transformación económica, en los últimos tiempos estos países han instaurado algunos instrumentos explícita o implícitamente regionales, por ejemplo sistemas de ayuda a las PYME.

Por el momento sólo un país candidato ha adoptado una ley que trate a la vez la política regional y la ordenación del territorio, y otros tres están preparando leyes similares. En los demás países candidatos existen documentos orientativos sin carácter obligatorio. Sin embargo, casi todos cuentan con una política de ordenación del territorio, que a veces pueden hacerse extensibles a la política regional.

A lo largo de los próximos años, y antes de las próximas adhesiones, será necesario crear y aplicar unas políticas específicamente concebidas para la incorporación del acervo comunitario con el fin de evitar una discordancia entre instrumentos nacionales y comunitarios.

3.2. Incorporación del acervo por parte de los países candidatos

3.2.1. Determinación de una estrategia de intervención

Con arreglo a los actuales criterios de elegibilidad, cabe pensar que todos los países candidatos podrían optar, en la totalidad de sus territorios, al objetivo nº 1 de los fondos estructurales.

No parece necesario imponer a medio plazo unas prioridades geográficas muy selectivas, debido a la amplitud de las zonas con problemas y la pequeña dimensión de algunos de estos países.

Por esa razón la lucha contra la agudización de las disparidades internas debe ser integrada en la labor de reducción de la diferencia global con la media comunitaria.

En este contexto, es necesario distinguir tres niveles geográficos:

regional y local; a este nivel deberán reducirse las disparidades internas, que están en aumento y podrían provocar graves tensiones políticas. Los métodos deberán adecuarse a los aspectos particulares de cada país y a la capacidad de intervención de la administración del Estado a nivel de las regiones o de las autoridades locales electas;

nacional; a este nivel las intervenciones estructurales pueden descansar en las estrategias e instrumentos desarrollados por las administraciones centrales a través de programas nacionales de desarrollo regional de tipo objetivo nº 1 que cofinanciarían un número limitado de prioridades económicas;

transnacional: los candidatos constituyen un grupo complejo de Estados con una densidad de fronteras muy elevada. Esta particularidad hace necesario considerar el desarrollo de las infraestructuras desde una perspectiva comunitaria en la que la cooperación transfronteriza y transnacional tendría una importancia especial.

3.2.2. Modernización de los instrumentos de intervención

Casi todos los países candidatos están inmersos en un proceso de **reforma del Estado** que deberá llevar consigo profundos cambios en la organización de la administración central. Desde la perspectiva de la aplicación de los fondos estructurales, todavía carecen de unos instrumentos adecuados en los siguientes ámbitos:

- política regional en sentido estricto (presupuestos reducidos o inexistentes, instrumentos rudimentarios, administraciones exiguas, etc.);
- procedimientos adecuados de coordinación interministerial que determinen las funciones de los ministerios sectoriales encargados del desarrollo territorial y de la cofinanciación de las intervenciones estructurales;
- intervención de las autoridades electas a nivel local, que en la actualidad no cuentan con medios presupuestarios ni experiencia técnica.

A nivel presupuestario, es necesario que se cumplan dos condiciones. Una es de índole cuantitativa: la movilización de unas dotaciones como contrapartida a la contribución de los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión. Por ahora no puede determinarse cuándo ni cómo se llevará a la práctica la cofinanciación. La otra es de índole cualitativa y es la de la mejora de los métodos. Dentro de las reformas que se están llevando a cabo, los países candidatos deberán dotarse de unos procedimientos y sistemas de control comparables a los que existen en los actuales Estados miembros.

De ello se desprende que la capacidad de intervención técnica sólo podrá aumentar gra-

dualmente. Este tipo de reformas, que son de la máxima importancia para la futura gestión de los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión, necesitan varios años para hacer sentir sus efectos. Sin embargo, la experiencia del pasado ha demostrado que, como en los casos de España y Portugal, es posible instaurar rápidamente una administración central capaz de movilizar y coordinar la gestión de los fondos estructurales, siempre que se cuente con un tiempo de preparación y con la asistencia técnica adecuada.

No se trata de establecer una política estructural que sustituya a las autoridades responsables. Es necesario proporcionarles los instrumentos necesarios para la incorporación de la normativa comunitaria de este ámbito, dentro de un enfoque integrado específico para las regiones con problemas de desarrollo.

3.3. Políticas de cohesión en la UE ampliada

Con arreglo a los reglamentos vigentes y de acuerdo con la aplicación que de ellos se hizo en el periodo 1993-1994 (véase el cuadro 2), la ampliación acarrearía un fuerte aumento de la población enmarcada en el objetivo nº 1, que pasaría de 94 a 200 millones de habitantes. Si no se efectúan cambios en los demás objetivos, la población de las zonas subvencionables de la UE alcanzaría un 60% del total, lo que sería contrario al principio de concentración, fundamental para la eficacia de las intervenciones.

Cuadro 2. Evolución de la población afectada por los fondos estructurales (A partir de la población de 1995)

| | Población afectada 1 000 h | Población afectada % UE = 100 | Población objetivo nº 1 1 000 h | Población objetivo nº 1 % UE = 100 |
|-----------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| EUR 12 — 1989 | 140 600 | 43,3 | 69 700 | 21,4 |
| EUR 15 — 1995 | 185 600 | 49,8 | 94 000 | 25,2 |
| EUR 26 — 2000 + | 291 400 | 60,9 | 199 800 | 41,7 |

El impacto a corto y medio plazo de la ampliación en la prosperidad de las regiones de la UE-15 es difícil de prever y cuantificar. Podrían aparecer tanto efectos positivos como

negativos. En cualquier caso, la ampliación no disminuirá sensiblemente las disparidades regionales y sociales de los actuales Estados miembros. Por lo tanto, la política de cohesión,

expresión de la solidaridad comunitaria, deberá seguir aplicándose en el conjunto de las regiones con dificultades de la UE.

Por todo ello es necesario continuar ayudando a las regiones con problemas de desarrollo de la UE-15 que satisfagan estrictamente los criterios del objetivo nº 1 mediante un enfoque integrado, y también a las zonas en fase de transformación o reconversión de los Estados miembros más prósperos. En aras de una mayor eficacia, las ayudas comunitarias deberán centrarse en las regiones con más dificultades. Con el fin de no perturbar sus economías, las demás regiones que no cumplan estrictamente los criterios vigentes podrán acogerse a un sistema transitorio.

En resumen, las ayudas a las regiones con problemas de desarrollo seguirá siendo el principal objetivo de la política de cohesión. También se mantendrán para las regiones o grupos sociales en dificultades de los Estados miembros más prósperos.

3.4. Fases de adaptación

Los importantes cambios que se esperan para finales de siglo deberán llevar consigo la instauración de nuevos mecanismos estructurales específicos para la UE ampliada. Esta evolución necesitará unas fases de adaptación, tanto para los quince como para los futuros Estados miembros.

Aunque los países candidatos se encuentran en una situación muy diferente desde el punto de vista de la aplicación de las políticas estructurales, es posible que todos las puedan incorporar en un período comprendido entre cinco y diez años, según los diferentes casos, dividido en tres fases:

- período preadhesión, regido por las perspectivas financieras actuales (1997-1999);
- del año 2000 a la fecha de adhesión y siguiente período de programación; habrá que establecer un sistema lo más cercano posible a las intervenciones estructurales con el fin de preparar la gestión de futuros programas;
- desde el momento de la adhesión los fondos estructurales deberán ser aplicados teniendo en cuenta el período de programación vigente en la UE.

Deberá aumentarse la participación de los países beneficiarios y generalizar la cofinanciación

mediante contrapartidas procedentes de los presupuestos nacionales o locales o del sector privado. Los programas deberán coincidir temporalmente con las intervenciones estructurales.

Deberán establecerse disposiciones específicas en materia de gestión que faciliten la adaptación de las administraciones beneficiarias en un contexto de mayor rigor y responsabilidad que sienten unos cimientos sólidos para el período postadhesión.

A lo largo del período transitorio posterior a la adhesión (entre ésta y el vencimiento de los programas de los fondos estructurales), los nuevos Estados miembros podrán acogerse de pleno derecho a los fondos estructurales y de cohesión, de acuerdo con sus criterios de elegibilidad respectivos, según las prioridades ya determinadas y en función de los resultados de períodos anteriores.

Las dotaciones financieras deberán determinarse de modo que se tenga en cuenta su capacidad de absorción, la eficacia de los gastos estructurales y la elevación progresiva de las cantidades *per capita*. El índice de cofinanciación procedente de los nuevos Estados miembros deberá aumentarse progresivamente.

3.5. Conclusión

Debido a la difícil situación socioeconómica de los países candidatos, a su rápida transición hacia la economía de mercado y a la magnitud de los esfuerzos que deben realizar para participar en el mercado único, el éxito de su integración dependerá en parte de la intensidad de la intervención estructural y de su nivel de preparación para la incorporación de la normativa.

Las deficiencias registradas en las regiones hoy en día subvencionables (sobre todo con arreglo al objetivo nº 1) no se reducirán sensiblemente con la llegada de los nuevos Estados miembros. Por lo tanto, es imperativo continuar las intervenciones comunitarias necesarias para alcanzar una prosperidad equivalente entre las demás regiones de la UE de los quince.

Serán necesarias modificaciones para fomentar la eficacia, la supervisión y la simplificación, respetando los cuatro principios de base y la disciplina presupuestaria, lo que supone el mantenimiento en términos relativos de la dota-

ción consagrada en 1999 a la política de cohesión (0,46 % del PNB de la UE). Esta triple necesidad concierne tanto a los actuales Estados miembros como a los países candidatos.

Hay que emprender desde el momento actual una estrategia de preadhesión a través de una evolución gradual en dos etapas (1997-1999, dentro de las perspectivas financieras actuales, y desde el año 2000 hasta las fechas de adhesión, con arreglo a los principios y modalidades de funcionamiento de los fondos estructurales). La adhesión significará la aplicación de pleno derecho de todas las disposiciones

vigentes en materia de políticas estructurales, con las adaptaciones técnicas que sean necesarias, como la instauración de una fase transitoria.

Por otro lado, en el contexto de un territorio comunitario ampliado será necesario tener en cuenta el principio de la cohesión en la formulación y aplicación de las demás políticas comunitarias, con el fin de llevar a cabo la transición hacia una realidad totalmente nueva que tendrá importantes consecuencias para la configuración de políticas con un importante componente regional o territorial.

4. Agricultura

La agricultura es relativamente más importante en los países candidatos que en la UE tanto por el área que cubre como por su contribución al PIB y, especialmente, por su porcentaje de empleo con respecto al total. Como promedio, más de un 22 % de la mano de obra está empleada en la agricultura, es decir, un total de 9,5 millones, frente al 5 % o 8,2 millones en la UE. La agricultura supone todavía un 9 % del PIB frente al 2,4 % en la UE.

Con la ampliación, la superficie de la Unión dedicada a la agricultura aumentaría en 60 millones de hectáreas, llegándose a un total de 200 millones. De los 60 millones de hectáreas, dos tercios son tierras cultivables, lo que incrementa en un 55 % los 77 millones de hectáreas de que ya dispone la UE, pero con una calidad de la tierra y unas condiciones climáticas muy diversas. La mano de obra empleada en la agricultura, que para la actual UE podría calcularse para el año 2000 en unos 6,6 millones de personas, podría, al menos, duplicarse; la superficie por persona empleada en los países candidatos es de 9 hectáreas, frente a las 21 de la actual UE.

Si se adhirieran todos los países asociados, la ampliación añadiría 100 millones de consumidores alimentarios al mercado interior pero con un poder adquisitivo *per capita* de alrededor de un tercio del de la UE.

4.1. Situación actual en los países candidatos y perspectivas a medio plazo

Aunque hay signos de recuperación, especialmente en el sector cultivos, la producción agraria de la mayoría de los países candidatos

se encuentra todavía muy por debajo de los niveles anteriores a la transición. La producción fue afectada negativamente por la caída de la demanda (ya que desaparecieron las subvenciones al consumo), por el deterioro de la situación económica general y por los desfases de precios y costes con que se ha encontrado su agricultura (los precios de los factores de producción aumentaron mucho más que los de ésta). En general, el sector cultivos se defendió mejor que el ganadero. La mayoría de los PECO se han convertido en importadores netos de productos agrarios y alimentarios en los últimos años. En muchos países candidatos la UE se ha convertido en el principal proveedor, y todos menos Hungría han pasado a ser importadores netos.

Durante la transición hacia la economía de mercado, el sector agrario de la mayoría de los PECO tuvo que sufrir una reestructuración a gran escala que empezaba por la privatización de la tierra y de los diferentes activos. Se espera que el proceso de reestructuración continúe a medio plazo, y que lo mismo suceda con los sectores que se abastecen de productos agrarios, que también están intentado racionalizarse, reducir su exceso de capacidad, modernizarse y sustituir la tecnología obsoleta. La reestructuración llevará consigo una reducción de la capacidad de absorción de mano de obra de la agricultura, lo que hará necesario diversificar la economía rural.

El ritmo de la reforma estructural dependerá en gran parte de la creación de un auténtico

mercado de compra y venta de tierras, hasta ahora impedida en la mayoría de los países por los retrasos en la resolución definitiva del problema de los derechos de propiedad. Al mismo tiempo, el restablecimiento de la rentabilidad dependerá en gran medida de la existencia de un sector transformador competitivo y de la propia reorganización del sector agrario, es decir que, de forma simultánea, habrá que asegurar el abastecimiento y fortalecer la posición negociadora del sector frente a los de transformación y distribución.

Los precios agrarios de los países candidatos son en general bastante inferiores a los de la UE, aunque las diferencias varían considerablemente según los países y según los productos. En 1995, los precios en la explotación de estos países sólo suponían un 40 %-80 % de los de la UE, con algunas excepciones en ambos sentidos. Los precios más altos fueron, en general, los de los cereales, semillas oleaginosas y productos proteínicos, y las diferencias fueron mayores, en términos relativos, en los casos de la carne, la leche y los productos lácteos, la remolacha azucarera y algunas frutas y hortalizas. Las diferencias de precio de la carne de animales alimentados a base de cereales (cerdo y pollo) eran relativamente pequeñas. Una de las razones que explica el bajo nivel de los precios del sector agrario en muchos países candidatos es la ineficacia de los sectores que se abastecen de él; por ejemplo, no es raro que el precio de un determinado producto se duplique o más hasta que llega a la frontera. El bajo precio de la carne y de los productos lácteos refleja el hecho de que sólo en los últimos tiempos ha bajado la oferta para adaptarse al descenso de la demanda, y también se debe a diferencias de calidad.

Se espera que, con el tiempo, las diferencias de precios vayan disminuyendo, en parte debido a una inflación relativamente alta (y no compensada totalmente por la depreciación de la moneda) y en parte al aumento de los precios agrarios interiores, a medida que la demanda se recupere a mayor ritmo que la oferta. En una situación de aumento de la producción, los costes de esta última se verán más fielmente reflejados. Las diferencias de precios sufrirán también en los próximos años la influencia de la evolución de los precios en la UE (véase el apartado 4.4, más adelante).

Tras los trastornos de los primeros años de la transición, la mayoría de los países candidatos

han aplicado medidas para estabilizar el sector agrario. Según los países, el apoyo a la agricultura ha tomado diferentes formas, desde las intervenciones al estilo de la PAC o las medidas en frontera, a controles administrativos aún similares a los de la planificación central. Debido a limitaciones presupuestarias, el apoyo oficial no deberá aumentar muy por encima de los niveles actuales, lo que limita las posibilidades de intervención en los mercados y las ayudas estructurales. Se espera que aumente la protección frente a las importaciones, dentro de los límites impuestos por el GATT, pero el aumento de los precios interiores estará limitado por la alta proporción de la renta doméstica que todavía se dedica a alimentación y por el alto nivel de inflación de muchos de estos países.

4.2. Ampliación en una situación de *statu quo*: perspectivas de producción y consecuencias presupuestarias

Sobre la base de unas previsiones sobre el ritmo de la reestructuración de la agricultura y la industria alimentaria, en 1995 se hizo un primer estudio de la evolución a largo plazo del sector agrario en los países candidatos a través de estudios por países y del Informe estratégico.¹ Posteriormente las proyecciones a largo plazo de los principales subsectores han sido revisadas a la vista de la nueva información disponible acerca de la situación económica general y de los mercados agrarios de los países candidatos. En la mayoría de ellos la recuperación de la agricultura ha sido más lenta de lo esperado debido a la existencia de graves limitaciones estructurales (solución definitiva para los derechos de propiedad, penuria de capitales, sectores transformadores ineficaces).

En los próximos años, las diferencias de los precios agrarios entre los países candidatos y la UE se verán condicionadas por una serie de

¹ «Situación de la agricultura y perspectivas en los países de Europa Central y Oriental», diez estudios de países y un informe resumido publicados por la DG VI en julio de 1995 como documentos de trabajo: «Estudio sobre las estrategias alternativas de desarrollo de las relaciones entre la UE y los países asociados en el ámbito de la agricultura ante la perspectiva de su futura adhesión» (informe estratégico), una comunicación [SEC(95) 607, de 29 de noviembre de 1995] presentada por la Comisión al Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995.

factores, como se ha indicado anteriormente (véase el apartado 4.1). Aunque en este momento es difícil prever cuál será la diferencia de precios en el momento de la adhesión, puede suponerse que seguirán siendo importantes, especialmente en los productos lácteos, el azúcar y algunas frutas y hortalizas. En el caso de los cereales y la carne de vacuno podrán haberse mitigado si se llevan a cabo las propuestas que ha presentado la Comisión. Si en el momento de la ampliación las diferencias de precios fueran muy grandes, una implantación repentina de la PAC dispararía los precios de la alimentación en unos países en los que ya se consagra una parte muy importante de los ingresos domésticos a este concepto. Ello estimularía la producción agraria y desalentaría la demanda interior, a la vez que aumentaría los precios de las materias primas de que se abastece la industria alimentaria que, por su lado, deberá enfrentarse a una competencia cada vez mayor de la Comunidad.

Las proyecciones de producción y consumo de los principales cultivos o productos de la ganadería cubren el período comprendido hasta el año 2005. Como hipótesis de trabajo para el análisis de impacto¹ se supuso que en el año 2002 entrarían todos los países candidatos, que comenzarían a aplicar la PAC en su *forma actual*, es decir, incluidas las restricciones cuantitativas tales como la retirada de tierras o las cuotas de producción de la leche y el azúcar, y que adaptarían sus precios a los de la UE de forma gradual.

En el **sector cultivos**, la aplicación de la retirada de tierras en los PECO-10 los convertiría en importadores netos de *cereales* (por una cantidad aproximada de 1 millón de toneladas para el año 2005), frente a unos excedentes en la UE-15 de más de 40 millones de toneladas. Sin retirada de tierras podría producirse un excedente de varios millones de toneladas. Si se supone que la capacidad de triturado se mantiene estable después del año 2000, la disponibilidad de *semillas oleaginosas* para la exportación aumentaría a 0,9 millones de toneladas, incluso si se retiran algunas tierras, frente a un déficit en la UE-15 de 16 millones de toneladas. En el caso del *azúcar* la proyec-

ción de los países de la CEFTA para el año 2005² arroja un excedente (aunque la producción se estabilizaría bajo el efecto de las cuotas). Dados los costes de producción relativamente altos de estos países, no puede predecirse si dichos excesos de capacidad se mantendrían a lo largo del período de la proyección. Los excedentes de la CEFTA, de unas 750 000 toneladas para el año 2005, se añadirían a los excedentes en progresión de la UE-15, que podrían haber llegado a 3,5 millones de toneladas.

En el **sector ganadero** la aplicación de las cuotas de la *leche* estabilizaría (tras una expansión limitada en los años anteriores) la producción a partir del año 2002. Sin embargo, al iniciarse las adaptaciones de precios el consumo interior caería en los países candidatos (en general las diferencias de precios de los productos de la ganadería son mayores que las de los cultivos), lo que llevaría a una duplicación de los excedentes entre el año 2000 y el año 2005 alcanzándose los 2 millones de toneladas en el segundo de estos años, que se añadirían a los 9,4 millones de la UE. En el caso de la *carne de vacuno* los ajustes de precios a partir del año 2002, estimularían la producción y afectarían negativamente al consumo, por lo que para el año 2005 los excedentes habrían alcanzado las 435 000 toneladas que se añadirían a los 0,5 millones de la UE-15. En el caso de la *carne de cerdo* el consumo se estancaría tras la adhesión, aunque la producción seguiría creciendo hasta alcanzar unos excedentes de 252 000 toneladas en el año 2005, frente a los 0,7 millones de toneladas de la UE-15. Los excedentes de *carne de pollo* permanecerían relativamente estables tras el año 2002 (entre 170 000 y 194 000 toneladas), mientras que en la UE-15 se alcanzarían excedentes de 0,4 millones.

También podrían producirse desequilibrios de mercado en el caso de los *vinos de mesa* y en los de algunas *frutas y hortalizas*.

Siguiendo con esta hipótesis (diez Estados asociados que se adherirían en el año 2002 y aplicarían íntegramente la PAC en su forma actual), las **consecuencias presupuestarias** de la ampliación serían unos costes adicionales para el FEOGA, sección de Garantía, del orden de 11 000 millones de ecus anuales para el año

¹ El ejemplo que se toma aquí es puramente hipotético y con un mero valor de ilustración. No debe tomarse como indicación de la fecha real de ampliación, el número de nuevos Estados miembros o tipos de períodos transitorios, ya que de todo ello dependerá de las futuras negociaciones de adhesión.

² Acuerdo de libre comercio centroeuropeo, del que forman parte Polonia, Hungría, República Checa y República Eslovaca.

2005, del que los pagos directos (pagos por cultivos herbáceos y primas por ganado) supondrían cerca de 7 000 millones, y las medidas de acompañamiento (programa de acción medioambiental, reforestación y jubilación anticipada), 1 500 millones de ecus. Las medidas de apoyo del mercado (intervención y restituciones por exportación) de los PECO-10 ascenderían a un valor de 2 500 millones de ecus, absorbidos en gran parte por el sector lácteo.

4.3. Otras consecuencias de la ampliación: dificultades de ajuste y absorción del acervo comunitario

La ampliación significaría la liberalización total del comercio de productos agrarios y agroindustriales entre los actuales miembros y los nuevos (así como entre estos últimos). Puesto que este sector ha permanecido relativamente protegido durante la vigencia de los Acuerdos europeos, será necesario realizar un gran esfuerzo de ajuste en los sectores primario y de transformación a medida que las economías de los PECO se abran a los mercados comunitarios. El proceso de reestructuración irá acompañado de una gran pérdida de empleo excedentario. Y, al contrario, algunos sectores de la actual Unión Europea sufrirán la competencia de los nuevos mercados, especialmente en el ámbito de las frutas y hortalizas.

Para fomentar la coherencia del mercado interior, uno de cuyos factores es el mantenimiento de un alto nivel de protección del consumidor, es imprescindible la adopción del acervo comunitario del ámbito de la libre circulación de animales y productos agrarios dentro de la Unión por parte de los nuevos Estados miembros¹. La aplicación íntegra de dicho acervo supondría la eliminación de las fronteras interiores y exigiría, no sólo una armonización de la legislación, sino también una infraestructura de control e inspección en los países candidatos con el fin de que dicha aplicación fuera efectiva tanto a nivel nacional como en las fronteras exteriores.

¹ En el Libro blanco de la Comisión sobre la «Preparación de los Estados asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión» se hizo un análisis del acercamiento de las legislaciones veterinaria, fitosanitaria y de alimentación animal y de las normas de comercialización en el mercado interior.

Es necesario que se cumplan adecuada y efectivamente estas condiciones en los países candidatos para garantizar la protección de la sanidad fitosanitaria, animal y ciudadana en la unión ampliada, y ello antes de que sea efectiva la libre circulación de productos agrarios sin control en las fronteras. La aplicación de estas medidas requerirá nuevas inversiones de inspección y control por parte del sector público y también del privado con el fin de mejorar las instalaciones de la industria alimentaria para adaptarlas a las normas y requisitos europeos.

4.4. Consecuencias para la política agrícola

En lo que se refiere a la política de mercados, de las proyecciones expuestas sobre los principales productos puede comprobarse que la adopción del acervo comunitario en su forma actual supondría el aumento de los excedentes en la mayoría de los sectores de los países candidatos, que se añadirían a los desequilibrios crecientes previstos para la actual UE después del año 2000. Aunque en la próxima década se espera una evolución favorable de los mercados agrarios a nivel mundial, las diferencias de precios entre la UE y el resto del mundo seguirán siendo importantes para la mayoría de los productos. Las disposiciones de la OMC en materia de subvenciones a la exportación impedirían a la Unión ampliada vender sus excedentes en mercados terceros.

Por lo tanto, será necesario realizar ajustes en la actual política de apoyo a la agricultura. En general, la PAC deberá orientarse a medio plazo hacia una menor dependencia de los precios y un mayor apoyo directo de las rentas, así como hacia un fomento del desarrollo rural y de la protección medioambiental, como se sugería en el informe estratégico de 1995. Esta reorientación de la PAC coincide con los intereses de los países candidatos, ya que se reducirían las diferencias de precios y se les facilitaría el proceso de ajuste estructural.

De cara a la adhesión de los PECO, así como durante el período transitorio, en vez de aplicar un régimen de pagos directos a los agricultores, sería más constructivo destinar una dotación importante a reformas estructurales y desarrollo del entorno rural. Ya en la reforma de 1992, los pagos por hectárea o por animal debían entenderse como una compensación por la reducción del sostenimiento de precios. Al comenzar a

aplicar la PAC, los productores de los países adherentes experimentarán, en la mayoría de los casos, notables incrementos de precios. Si a éstos se añaden los pagos directos, muchos de ellos recibirían unas sumas de dinero desproporcionadas. Un aumento tan brusco de los ingresos de los agricultores merced a ayudas directas podría crear disparidades de renta que provocarían la aparición de tensiones sociales en los países o regiones en que tuviera lugar. Por otro lado, los países candidatos tienen una gran necesidad de llevar a cabo programas de mejora estructural en el ámbito agrícola y en los sectores posteriores ligados al mismo con el fin de subsanar sus deficiencias en este sentido; en general, es imperativo desarrollar las zonas

rurales y fomentar su diversificación económica.

En lo que se refiere a la adopción del programa del mercado interior en el sector agrario, los países candidatos están haciendo grandes esfuerzos para adaptar su legislación a la de la Unión e instituir la infraestructura administrativa necesaria. Ahora bien, las diferencias entre los países candidatos en lo que se refiere al grado de adaptación de la legislación y a la aplicación de los principios del mercado interior son muy grandes; ello dificultará la aplicación del acervo comunitario en algunos de los países desde el momento de la adhesión sin medidas transitorias.

5. Mercado interior y unión económica y monetaria

5.1. Mercado interior

Para alcanzar la libre circulación prevista en el Tratado, es necesario aplicar eficazmente las normas comunitarias de aproximación de los ordenamientos jurídicos y prácticas administrativas de los Estados miembros en los ámbitos de salud, seguridad, medio ambiente y protección de los consumidores, juntamente con el reconocimiento mutuo de las legislaciones nacionales. Igualmente importante es la creación o coordinación de la homologación obligatoria y de los posibles mecanismos de supervisión. La creación de un clima de confianza mutua es también indispensable para el correcto funcionamiento del mercado interior. Aunque el mercado interior está ya en marcha en su mayor parte, para los próximos años está previsto adoptar varias medidas horizontales y sectoriales encaminadas a su finalización y consolidación.

El funcionamiento del mercado interior en una Unión ampliada redundará en grandes ventajas: expansión de la actividad económica, mayores posibilidades para el consumidor, aumento de la competencia, distribución más eficiente de los factores de producción. Sin embargo, también es probable que aparezcan tensiones sectoriales y regionales debidas al proceso de ajuste (*véase la sección II.2*). Aunque los beneficios tangibles que se derivan de la ampliación favorecen al mercado interior y confirman la validez de sus principios, los problemas de ajuste podrían generar una reacción proteccionista en todos los Estados miembros, tanto los nuevos como los actuales. La insuficiencia de las redes de transporte y telecomunicaciones

podría afectar al funcionamiento del mercado interior y reducir los beneficios de la ampliación. Igualmente, si existiera una aplicación inadecuada del acervo comunitario por parte de las administraciones y de los operadores de los nuevos miembros, podría distorsionarse el funcionamiento del mercado interior y perjudicar a los consumidores en todo el territorio de la Unión. A su vez, ello podría provocar una reacción. Por lo tanto, es de la máxima importancia adoptar lo antes posible disposiciones esenciales como son, por ejemplo, las relativas a la evaluación de la conformidad, la idoneidad o la seguridad general de los productos.

Libre circulación de mercancías

Tanto en los miembros actuales como en los nuevos pueden surgir graves problemas de ajuste en el ámbito de la libre circulación de mercancías, especialmente en sectores en los que la liberalización prevista en los Acuerdos europeos es limitada, y en los que se esperan transformaciones considerables (*véase la sección II.2*).

Es probable que la aplicación de las normas y niveles comunes o mínimos previstos en la legislación comunitaria exija un gran esfuerzo administrativo y financiero a los nuevos miembros (*véanse las secciones siguientes*). Por otro lado, la aplicación inadecuada en un Estado podría perjudicar gravemente a la salud pública, a los consumidores o al medio ambiente de

otros Estados miembros. Se correría asimismo el peligro de falsear la competencia, en detrimento de los operadores de Estados miembros que sí cumplen estas normas y niveles. En estas condiciones, la confianza mutua podría verse socavada, y los Estados miembros se verían probablemente tentados a reaccionar recurriendo a medidas restrictivas. Es posible que éstas se aplicasen no sólo contra los Estados miembros afectados, sino también contra otros. Este tipo de situaciones podría asimismo servir de pretexto para un proteccionismo que llevaría a la división del mercado interior.

Libre circulación de capitales

La plena liberalización de la circulación de capitales presupone la existencia de un sistema financiero sólido y de un avance constante tanto en la estabilización económica como en unas posiciones financieras exteriores sostenibles. Sin estas condiciones, existe el riesgo de que la liberalización acarree problemas graves al saldo exterior de los nuevos miembros, desembocando en la reintroducción de medidas restrictivas. Sin embargo, el propio Tratado contempla mecanismos de prevención (como por ejemplo asistencia a la balanza de pagos), así como medidas provisionales de salvaguardia. Estas disposiciones ofrecen la protección suficiente a los nuevos miembros, sin afectar al funcionamiento general del mercado interior. Además, pueden surgir problemas graves derivados de los posibles fallos de las instituciones financieras de los países candidatos, con la consiguiente pérdida de confianza de los inversores públicos e institucionales, lo que puede a su vez desembocar en una crisis de sus divisas. Sin embargo, como ya se ha señalado, dada la dimensión relativamente pequeña de los sectores financieros en dichos países, probablemente podrían controlarse los efectos de desbordamiento sobre el resto de la Unión. Un sistema financiero sólido y un avance continuado en la estabilización económica y en las reformas de los nuevos miembros podrían aumentar los beneficios de la movilidad del capital y limitar perjuicios potenciales.

Libre circulación de servicios

El impacto de la ampliación sobre la libre circulación de servicios es especialmente difícil de evaluar, debido a la cantidad y variedad de ámbitos afectados. Los problemas de trans-

porte, energía y telecomunicaciones se tratarán en las secciones siguientes. Determinados tipos de servicios exigirán la adopción de una legislación comunitaria antes de que sea efectiva la plena libertad de circulación. En el caso de que estas condiciones no se cumplan, surge el peligro de división del mercado interior, al igual que ocurre con las mercancías. En el caso particular de los **servicios financieros**, parece indispensable reforzar la solidez y eficacia del sistema financiero en todos los países candidatos. Las autoridades de supervisión financiera deben adquirir los conocimientos y cualificaciones necesarias para aplicar las normas comunitarias relevantes (participaciones de capital, coeficientes técnicos, papel de los gestores y accionistas de las entidades financieras, etc.). Si se integran las entidades financieras de los nuevos miembros sin estos requisitos, la libertad de establecimiento y el pasaporte europeo podrían salir perjudicados.

Libre circulación de personas

La libre circulación de los **trabajadores** es una de las libertades fundamentales recogidas en el Tratado. Como ya se ha explicado (*véase la sección II.2*), es probable que la emigración aumente, tanto desde los nuevos miembros hasta los actuales como entre los primeros, debido a las grandes diferencias salariales y a la reducida libertad de circulación anterior a la adhesión. Sin embargo, los temores de una emigración masiva que anegue el mercado laboral de los actuales Estados miembros no parecen fundados; la experiencia de ampliaciones previas sugiere que la emigración se ve más afectada por las condiciones y perspectivas económicas que por el derecho de libre circulación. Evidentemente, las medidas encaminadas a atenuar los problemas de ajuste serán esenciales para garantizar que esta libertad no se verá amenazada.

No es probable que surjan problemas importantes para aplicar el acervo comunitario en materia de libre circulación de **otras categorías de personas** tras la adhesión. La normativa vigente debe bastar para reducir los problemas de ajuste: la expedición de permisos de residencia para estudiantes, jubilados y demás población no activa está sujeta a determinadas condiciones (pruebas de recursos suficientes, seguridad social); el derecho a ejercer profesiones liberales está asimismo supeditado a varios requisitos, como la posesión de títulos homolo-

gados con una duración mínima de estudios; en algunas profesiones sanitarias existen mecanismos de garantía contra una emigración excesiva. La reunión familiar de todos los ciudadanos de los nuevos miembros que actualmente residen en la Unión podría añadir cargas adicionales a los sistemas e infraestructuras de seguridad social, así como a los mercados laborales. Por último, será necesario que los nuevos Estados miembros apliquen estrictamente la legislación comunitaria en materia de sociedades y contabilidad, para evitar que el libre establecimiento de empresas (asimilado a las personas físicas a los efectos de la libre circulación) provoque una situación de inseguridad jurídica para terceros procedentes de otros países.

Política de competencia

En principio, no es probable que la política de competencia se vea profundamente afectada por la ampliación. Su aplicación directa y uniforme en un área económica mayor, con una única autoridad, aumentará probablemente su efectividad. Sin embargo, la ampliación puede crear algunos problemas de eficacia en la aplicación; en particular, la carga administrativa mayor y más compleja para la gestión de la política de competencia será un reto para la Comisión.

En el ámbito de los monopolios, la aproximación de la legislación en la mayoría de los países candidatos está progresando satisfactoriamente, y se han instaurado autoridades de competencia encargadas de aplicar la ley. No obstante, además de la aproximación, es necesaria una «cultura de competencia». En el probable caso de que esta «cultura de la competencia» no sea una realidad para el momento de la adhesión, podrían plantearse problemas para la aplicación de la legislación. Por otro lado, la ampliación puede constituir un desafío para los intentos de la Comisión de descentralizar la aplicación de esta política en beneficio de los Estados miembros, garantizando simultáneamente una aplicación homogénea.

En el ámbito de las *ayudas estatales*, deben acentuarse los esfuerzos realizados dentro de la estrategia de preadhesión, y habrá que superar la resistencia política que se opone a la convergencia con el acervo comunitario, so pena de que la ampliación cree distorsiones en el funcionamiento del mercado interior. Las normas actuales contemplan la flexibilidad necesaria

para tener en cuenta las peculiaridades de los nuevos miembros. Debe garantizarse igualmente la capacidad de las administraciones para aplicar adecuadamente las normas de competencia en esta área. En particular, si no se otorga a las autoridades de supervisión de los nuevos Estados miembros las facultades, conocimientos y apoyo político necesarios para crear un grado suficiente de transparencia en la concesión de ayudas estatales, se aumentaría considerablemente la carga de trabajo y las dificultades de la Comisión para tratar estas materias. La ampliación tendrá asimismo un impacto sobre la política de ayudas regionales; con las normas actuales, algunas áreas asistidas de los actuales Estados miembros podrían resultar excluidas como resultado del aumento total de zonas subvencionables, y como consecuencia del efecto mecánico de la ampliación sobre el PIB *per capita* medio de la UE.

En cuanto a los *monopolios estatales* de carácter comercial, las empresas públicas y las empresas con derechos especiales o exclusivos, podrían surgir algunos problemas a causa de los rasgos característicos de las economías de transición; sin embargo, se podrían solventar recurriendo a la flexibilidad prevista en el Tratado y elaborando unos procedimientos transitorios adecuados para la integración de los monopolios estatales.

Aduanas y fiscalidad indirecta

El funcionamiento del mercado interior depende en gran medida de una protección y control efectivos de las fronteras exteriores de la UE de cara a la aplicación de las políticas comunitarias comunes en materia de comercio, agricultura, pesca, etc. Que los países candidatos puedan garantizar este grado de protección para la fecha de la adhesión es claramente una condición *sine qua non* para la misma. La informatización de los servicios aduaneros comunitarios (en relación con los aranceles, el sistema de tránsito, la asistencia mutua) supone un reto adicional para los nuevos miembros.

Los sistemas de fiscalidad indirecta aplicados desde 1993, particularmente en el ámbito de impuesto sobre el valor añadido (IVA) intracomunitario, requieren un alto grado de cooperación entre Estados miembros, con una sólida estructura administrativa y unos métodos de cooperación administrativa muy sofisticados. Si los nuevos miembros llevan a cabo una coope-

ración administrativa deficiente, ello podría plantear problemas de evasión y fraude fiscal que distorsionarían la competencia en el mercado interior. Este tipo de dificultades podría verse acentuado por la introducción del futuro sistema común de IVA. Análogos problemas podrían surgir en la recaudación y en el nivel de recursos propios.

5.2. Unión económica y monetaria

La ampliación tendrá lugar, con toda probabilidad, en la tercera fase de la unión económica y monetaria. Todos los Estados miembros deben asociarse al objetivo de la UEM, y por tanto estar capacitados para participar en la zona del euro. Aunque es improbable que, en el momento de la adhesión, los nuevos Estados miembros puedan integrarse plenamente en dicha zona, el principal reto al que se enfrentarán no será entrar en ella o no, sino adoptar el acervo comunitario de la UEM, aun en calidad de países no participantes.

El acervo se ha enriquecido desde la firma del TUE, y seguirá haciéndolo con el inicio de la tercera fase. La UEM ha cambiado el marco institucional en que operarán todos los Estados miembros, incluidos los no participantes. Todos ellos participan en la UEM: se integrarán en los procedimientos de coordinación de las políticas económicas, seguirán las normas de disciplina de la política fiscal, salvo en materia de sanciones, y todos habrán finalizado la liberalización de la circulación de capitales. Los países no participantes podrán desarrollar sus propias políticas monetarias, y tomarán parte en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de manera restringida: no estarán obligados a contribuir a las reservas comunes del Banco Central Europeo (BCE), ni a seguir las directrices e instrucciones de éste. No obstante, sus bancos centrales deberán ser entidades independientes y fijarse el objetivo de estabilidad de precios. Por último, todos los Estados miembros tratarán su política de tipos de cambio como materia de interés común, y los nuevos miembros participarán previsiblemente en un nuevo mecanismo de tipos de cambio que vinculará sus monedas al euro.

Durante el proceso de adaptación de las economías de transición, es inevitable aceptar un término medio entre la estabilidad de los tipos

de cambio y la estabilidad de los precios. Por ello, la estabilidad cambiaria y la pérdida del instrumento de tipos de cambio puede ser demasiado para algunos de los nuevos miembros. Análogamente, algunos aspectos de la liberalización de movimientos de capitales pueden exigir un análisis más profundo.

La participación de los nuevos Estados miembros en la zona del euro se decidirá siguiendo los criterios de convergencia fijados en el TUE, vigentes para todos los Estados miembros sin excepción. Sin embargo, debe observarse que no se trata de criterios de adhesión, y un empeño excesivo en su cumplimiento puede resultar inadecuado para unas economías en transición. De hecho, en este tipo de economías, conceptos tales como tipos de interés a largo plazo o déficit presupuestarios no tienen exactamente la misma dimensión que en las economías de mercado más consolidadas.

Asimismo, es importante que los nuevos miembros emprendan las reformas necesarias para estabilizar a largo plazo la economía. Aun en calidad de no participantes, estos países deberían estar capacitados para evitar fluctuaciones y variaciones bruscas de los tipos de cambio nominales, así como desarrollar unas políticas monetarias disciplinadas y responsables, sin arriesgar el objetivo de la estabilidad de precios.

Si los nuevos miembros no cumplen los requisitos de los países comunitarios no participantes en la UEM, puede producirse un efecto de desbordamiento que pondría en peligro tanto la estabilidad dentro de la zona del euro como el funcionamiento normal del mercado único. No obstante, dado el relativamente limitado peso económico de los PECO frente a la actual UE, es probable que estos efectos se mantengan dentro de unos límites, a pesar de que no puede descartarse el peligro de tensiones políticas (por ejemplo si se dieran grandes variaciones en las cuotas de mercado entre los miembros nuevos y los actuales).

Es probable que la ampliación modifique el equilibrio institucional y económico entre participantes y no participantes en la zona del euro, pero sus efectos sobre la UEM serán limitados.

6. Políticas horizontales

6.1. Política social

La política social comunitaria integra una variada gama de materias: condiciones de vida y de trabajo, seguridad y salud de los trabajadores, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, diálogo social, recursos humanos, empleo, protección social, marginación, etc. La política social se ha desarrollado mediante instrumentos variados: disposiciones legales, el Fondo Social Europeo, medidas orientadas a problemas concretos como son la salud pública, la pobreza o la función de los discapacitados. El avance social, encaminado a lograr altos niveles de empleo y de protección social, el aumento del nivel y calidad de la vida y la cohesión económica y social, es un elemento clave en el modelo europeo de sociedad, caracterizado por el equilibrio entre la justicia social y la eficacia económica.

La historia y desarrollo de la política social en los países candidatos ha sido muy diferente de la comunitaria. Aunque, bajo los regímenes anteriores, estas políticas se desarrollaron mucho en algunas áreas, el proceso de transición de los últimos años ha venido acompañado de un deterioro considerable, y en general las políticas no están adaptadas a las condiciones de las economías de mercado. La adopción en estos países del acervo social comunitario y, más en general, del modelo social europeo, se verá afectada por la gran cantidad de ciudadanos con un nivel de vida muy inferior a la media comunitaria, por sus graves problemas sociales, por la escasa eficiencia de las administraciones públicas y por unos sistemas de relaciones laborales aún poco desarrollados.

En la nueva Unión, que integrará varios países de las características expuestas, la política social tendrá que enfrentarse a sus graves problemas sociales, entre ellos el desempleo y la sanidad pública. Otros problemas sociales importantes pueden derivarse, tanto en los miembros nuevos como en los actuales, de los procesos de ajuste desencadenados por la ampliación (*véanse las secciones II.2 y II.3*). Estos ajustes requerirán una inversión considerable en recursos humanos para atenuar las tensiones de la cohesión económica y social, y podrían provocar dificultades para las políticas sociales comunitarias y su financiación. Podría resurgir asimismo el debate en torno a la importancia y funcionamiento de los fondos comunitarios.

Los países candidatos se verán obligados a hacer un esfuerzo financiero y administrativo importante para adoptar el acervo comunitario,

especialmente en el área de *salud y seguridad en el trabajo*; por otra parte, una adaptación inadecuada o demasiado lenta podría socavar el carácter unitario del acervo y distorsionar el funcionamiento del mercado interior. La Unión no podría tolerar unas estrategias de desarrollo basadas a largo plazo en las ventajas competitivas derivadas de unas normas insuficientes de salud y seguridad. Problemas similares, aunque de menor envergadura, pueden aparecer en varios ámbitos: la *igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres*, en que la legislación ya está adoptada, pero su aplicación se ve gravemente obstaculizada por las desiguales consecuencias de los problemas económicos actuales para las mujeres y para los hombres; *diálogo social y legislación laboral*, terrenos en que la adaptación suele verse afectada por el inexistente o insuficiente desarrollo de organizaciones patronales y sindicales, y por la renuencia de determinados gobiernos a aceptar la independencia de los interlocutores sociales, y en particular de los sindicatos.

La ampliación plantea el peligro de que en toda la Unión se debilite el apoyo a una política social amplia, particularmente si los nuevos miembros no se adaptan adecuadamente al acervo comunitario. Puede obstaculizarse la evolución de las políticas comunitarias (igualdad de oportunidades para las mujeres, derecho laboral, coordinación de los sistemas de seguridad social), en especial en las decisiones que requieren unanimidad. Podrían retrasarse los objetivos de las recomendaciones de protección social. Por otra parte, la ampliación subrayará inevitablemente la importancia de la cohesión social, y por tanto de la política social, para la Unión. A largo plazo, es probable que los nuevos Estados miembros apoyen en general las políticas y principios esenciales para el desarrollo de sus pueblos.

6.2. Medio ambiente

La actual política comunitaria de medio ambiente ha modificado su enfoque inicial, consistente en reaccionar ante problemas ya planteados; actualmente, se ha adoptado una perspectiva orientada hacia la viabilidad a largo plazo, basada en la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales y en la modificación de las pautas de conducta sociales y económicas utilizando una mayor variedad de instrumentos, y mediante la

promoción del principio de responsabilidad compartida. Pasar de la «reducción de la contaminación» a la «gestión de la contaminación» exige también una profunda labor de investigación y cooperación política.

Los países candidatos se enfrentan en general a unos problemas medioambientales más graves que los países de la actual Unión, especialmente en la contaminación del agua y del aire y en la gestión de residuos. En algunas zonas altamente industrializadas, la degradación ambiental ha provocado graves daños a la salud humana. La mayor parte de estos problemas han sido heredados del pasado (insuficientes controles de emisiones y residuos industriales, precios de la energía artificialmente bajos), pero algunos se han acentuado en el rápido proceso de transición. Las medidas de los PECO en el ámbito medioambiental tienden a tomar la forma de soluciones *a posteriori*, mientras que la UE ha entrado en una etapa en que el objetivo consiste en tratar de mitigar los efectos de unas fuentes de contaminación difusas y difíciles de controlar, como son la agricultura, transporte, energía, turismo y determinadas ramas industriales.

La actual adaptación a los principios de la economía de mercado ya ha llevado a cerrar o modernizar muchas de las instalaciones con un uso más intensivo de energía y más contaminantes; la adaptación a los precios de los mercados mundiales de la energía acelerará aún más esta tendencia. Los PECO candidatos ya están tratando sus problemas medioambientales, con la ayuda de la asistencia financiera de la UE y otros países. Un mayor esfuerzo durante el período anterior a la adhesión disminuirá probablemente el actual diferencial de los niveles de protección. Sin embargo, lo más probable es que la diferencia siga siendo apreciable durante largo tiempo.

Parece indiscutible que habrá que realizar un gran esfuerzo, que incluirá una considerable asistencia financiera y técnica de la UE, para que los nuevos miembros alcancen el nivel del acervo comunitario, particularmente en los problemas de agua y energía. Hará igualmente falta invertir para solucionar problemas que afectan directamente a la salud de la población, y para mejorar situaciones vinculadas a los problemas medioambientales del pasado (suelo contaminado, residuos peligrosos, etc.). La mayor parte de los problemas relacionados con la industria de incineración deben afrontarse principalmente modernizando la tecnología de producción. Aunque el grueso de la financiación aquí tendría que proceder del sector privado, puede que sea necesario un aporte considerable de financiación comunitaria, especialmente durante un período inicial marcado por

el infradesarrollo de los mercados de capitales y por la inexistencia de unas tarifas plenamente basadas en los costes.

Dados los mayores beneficios marginales derivados de la inversión en los países candidatos en comparación con los quince países de la actual Unión, concentrar la inversión en la infraestructura medioambiental de aquéllos traerá aparejadas mayores ventajas sociales, y con ellas mayor protección para todos los ciudadanos europeos. De hecho, los datos más recientes permiten inferir que la inversión efectuada en algunos PECO para solucionar problemas transfronterizos podría redundar en un ahorro de costes para la UE, en comparación con la opción de abordar dichos problemas dentro de los Estados miembros actuales. Además, la inversión necesaria para mejorar la protección medioambiental en los nuevos miembros podría abrir importantes mercados a la industria comunitaria en medio ambiente y otros sectores, lo que a su vez podría mejorar su posición competitiva en unos mercados mundiales de alta tecnología en rápido crecimiento. Por otro lado, dedicar durante largo tiempo gran cantidad de financiación y atención a los problemas de los nuevos miembros puede desencadenar un efecto de autoanálisis de las políticas medioambientales comunitarias; los gobiernos de los Estados miembros podrían hallar más dificultades para compartir la carga internacional que supone el fomento del desarrollo sostenible (por ejemplo, en problemas mundiales tales como los gases del efecto invernadero o las sustancias destructoras de la capa de ozono). Ello afectaría a la posición política de la Unión en la esfera internacional, y es desaconsejable.

Si el desequilibrio entre unos y otros Estados miembros se prolongase durante mucho tiempo después de la adhesión, se plantearía un problema para la cohesión de la nueva Unión, y se distorsionaría la competencia dentro del mercado interior. Al igual que en el caso de la política social, unas estrategias nacionales de desarrollo basadas a largo plazo en las ventajas competitivas de unas normas medioambientales insuficientes sería inaceptable dentro de la Unión. El camino más adecuado parece ser un proceso de convergencia progresivo pero constante, iniciado desde antes de la adhesión. La ampliación a países con unas normas medioambientales menos estrictas podría asimismo perjudicar la capacidad de la Unión de mantener un ritmo satisfactorio en el desarrollo de nor-

mas cada vez más exigentes. Al mismo tiempo, sin embargo, es probable que se refuerce aún más un enfoque más flexible a la legislación medioambiental comunitaria, con mayor atención hacia la aplicación de la legislación adoptada.

En algunos casos, los países candidatos se enfrentan a los problemas medioambientales de forma diferente pero efectiva; ello podría enriquecer las futuras políticas comunitarias y la legislación. Concretamente, muchos de los países candidatos cuentan con una larga tradición de protección de la biodiversidad y fomento de la conservación de la naturaleza. Es importante garantizar que se mantengan las políticas en estos ámbitos.

6.3. Consumidores

El acervo comunitario contiene la protección de los intereses económicos (incluido el control de la publicidad engañosa y otras prácticas comerciales abusivas), seguridad y salud, información, educación y representación de los consumidores, y acceso de éstos a la justicia. Principalmente, el acervo consiste en directivas de armonización mínima; actualmente se está enriqueciendo, y existen varias propuestas de directivas en diversas fases del procedimiento de decisión. En los próximos años, es de prever un mayor hincapié en los productos alimentarios.

Las economías de mercado de los PECO candidatos se encuentran en diferentes niveles de desarrollo, por lo cual han adoptado en diversos grados unas pautas de consumo similares a las existentes en los países de la UE. En conjunto, los PECO están considerablemente a la zaga con respecto al nivel comunitario de protección de los consumidores, especialmente en los problemas derivados del sistema económico recientemente introducido. Ello vale para la mayor parte de los ámbitos de la política comunitaria de consumidores.

En algunos casos, la legislación en materia de consumidores de los países candidatos está relativamente avanzada, pero a menudo carece de la precisión necesaria para una aplicación eficaz. En varias áreas (publicidad, responsabilidad civil, seguridad del producto), la legislación de algunos de los países candidatos establece un nivel de protección del consumidor aún mayor que en la UE; sin embargo, en general el principal problema de los países candidatos reside en la inexistencia de unas estructuras adecuadas para garantizar la aplicación efectiva de la legislación comunitaria: debilidad del movimiento de los consumidores, insuficiencia de los medios administrativos para llevar a cabo los controles de mercado necesarios (por ejemplo, para productos peligrosos), etc. Otra

diferencia importante consiste en que los PECO tienden a concentrarse en el control *a priori* de los productos, antes de la fase de comercialización, mientras que la legislación comunitaria utiliza controles *a posteriori*, una vez en el mercado. La previsible evolución del acervo comunitario acentuará probablemente los problemas de la adaptación.

Es probable que la ampliación incida positivamente sobre los consumidores de la UE, aumentando, por ejemplo, los flujos de bienes y servicios, y por tanto las posibilidades de elección del consumidor, y mejorando el nivel global de protección de los ciudadanos de los nuevos miembros.

Habrà que reforzar la política de los consumidores a escala comunitaria, así como la tarea de aproximación de las legislaciones nacionales, ya que pueden aumentar las diferencias entre Estados miembros. Las políticas y técnicas legislativas deberán tender a adaptarse para integrar mejor las peculiaridades de los nuevos miembros, y ello podría incluir la reflexión en torno al significado de la expresión «alto nivel de protección» recogida en el Tratado. La ampliación exigirá la asignación de más recursos a la información y educación del consumidor, acceso a la justicia, desarrollo y actividades de las asociaciones de consumidores, y al establecimiento de nuevas modalidades de asociación y colaboración tanto entre los miembros nuevos como entre éstos y los actuales.

Un elemento crucial en el proceso de adaptación será garantizar la aplicación práctica de la legislación comunitaria. Sin unas estructuras de control eficientes y una deontología comercial adecuada en el ámbito de protección del consumidor, los nuevos miembros corren el riesgo de convertirse en plataformas de lanzamiento de productos y servicios no seguros o dudosos por otros conceptos, con consecuencias graves para los ciudadanos de toda la Unión. Podrían asimismo convertirse en sede para empresas que, abusando de las libertades del mercado interior, podrían seguir unas prácticas comerciales agresivas y engañosas en toda la Unión. La transición del sistema de controles *a priori* a un sistema de controles *a posteriori* podría tener un impacto temporalmente negativo sobre el nivel de protección del consumidor en los nuevos miembros. Tampoco existe la certeza de que la autorresponsabilidad de las empresas de los nuevos miembros esté al nivel de la UE.

6.4. Ciencia, investigación y desarrollo

Las actividades comunitarias de I+T, tal como quedan recogidas en el Tratado y en el programa marco, tienen por objeto aumentar la competitividad de la industria europea, mejorar la calidad de vida y apoyar el desarrollo sostenible, además de velar por la protección del medio ambiente, y la movilidad sostenible para el sistema de transportes y otras políticas comunes. El quinto programa marco para el período 1998-2002 se halla en proceso de adopción.

Aunque los PECO candidatos contaban con niveles relativamente altos de actividades de I+D en los anteriores regímenes, los recursos en este terreno han sufrido un pronunciado declive durante la transición. Esta tendencia se ha invertido recientemente, sobre todo en los países más avanzados; sin embargo, la mayoría de los indicadores de las actividades de I+D y C+T siguen siendo bajos en comparación con la mayor parte de los países de la UE, toda vez que estas actividades no están lo suficientemente adaptadas a las necesidades de las sociedades de las economías de mercado modernas: en general, los países candidatos atribuyen poca importancia comparativa a la I+D, poseen un exceso de oferta de investigadores y adolecen de insuficientes laboratorios de investigación en el sector privado.

Los programas comunitarios de I+D se han abierto a la participación de los PECO en el contexto de la estrategia de preadhesión, a lo que se ha sumado un nivel limitado de apoyo financiero de la Comunidad. Algunos países candidatos ya están preparados para colaborar activamente en I+T asignándole los fondos necesarios, pero la mayor parte sigue presentando limitaciones tanto de financiación como de gestión. Las reformas en C+T están ligadas a un contexto más amplio (privatización, reforma de los sistemas financiero, fiscal y bancario). Debe hacer un esfuerzo mayor por adaptar niveles en las áreas de normas, regímenes de patentes, promoción de la investigación industrial, innovación industrial, especialmente en las PYME, y transferencia de tecnología.

La ampliación enriquecerá el potencial científico de la Unión; es previsible que surjan nuevos e imaginativos enfoques de una cooperación más estrecha con los científicos de aquellos nuevos miembros con altos niveles de investigación. Los vínculos científicos existentes entre los nuevos miembros y Rusia y otros nuevos Estados independientes podría beneficiar al conjunto de la Unión, al aumentar las posibilidades de cooperación.

Tras la adhesión, los PECO participarán en todas las decisiones relativas a la política de

I+T e influirán en las orientaciones de política en este terreno. Podría plantearse algún problema si la participación de los nuevos miembros en programas comunitarios, y los correspondientes beneficios, se mantuviera más baja que su contribución fija a los mismos (basada en el PNB). Habrá que ajustar las prioridades de investigación y reorientar en cierta medida los sistemas de C+T, para garantizar un entorno de mercado único y competitivo, pero también unos programas que reflejen las necesidades de los nuevos miembros. Este tipo de cambios no debería, en principio, perjudicar a las actividades avanzadas con otros socios. La mejor forma de llevar a cabo la adaptación sería empezar, ya antes de la adhesión, a implicar gradualmente a los PECO en el proceso de toma de decisiones de I+D. Con posterioridad a la ampliación, el apoyo financiero estructural en los ámbitos de I+D podría asimismo facilitar la adaptación de los nuevos miembros.

6.5. La sociedad de la información

La ampliación se aproxima en un momento en que las economías de Europa occidental están pasando por un raudo cambio real y potencial, en parte derivado de las características combinadas de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). La Comunidad ha tenido en cuenta esta tendencia, y ha iniciado un *plan de acción de la sociedad de la información*, confiando coherencia a sus efectos en todos los sectores: I+D, telecomunicaciones, educación, audiovisual, propiedad intelectual, seguridad y protección de datos, comercio electrónico, etc. En el futuro, es probable que este programa genere un importante acervo nuevo. La aplicación del plan de acción se está llevando a cabo mediante sucesivas comunicaciones al Consejo y al Parlamento Europeo y un Libro verde titulado *Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad para las personas*.

En los PECO, la mayoría de los sectores económicos han estado extremadamente aislados de la influencia de las nuevas TIC hasta hace bastante poco. Los sectores de información pública estaban muy controlados e infradesarrollados en gran medida; además, el declive económico creó un círculo vicioso en el cual la baja demanda y la insuficiente infraestructura se reforzaban mutuamente. No obstante, en los últimos cinco años ha crecido extraordinariamente el gasto en tecnologías de comunicación e información. Con todo, las telecomunicaciones en los PECO están aproximadamente en un 40 % del nivel actual de la UE, y son de menor calidad. La disponibilidad de servidores

de Internet es de aproximadamente un 20% de la media comunitaria. Los gobiernos de la UE están mostrando un gran interés en la sociedad de la información y en sus consecuencias sobre la toma de decisiones.

Las posibilidades que ofrecen las TIC serán aún más importantes en los PECO que en la UE, al estar estrechamente asociadas tanto a la actual reforma económica como a una mayor libertad de comunicaciones derivada del proceso de liberalización. El gasto reciente indica que estos países representan una de las posibilidades más prometedoras del mundo para el sector de las TIC. Con ayuda, los PECO, países con una población altamente formada, pueden sin ningún problema situarse a la cabeza en algunos usos de TIC.

La ampliación aumentará así el interés general de la UE en TIC, con los consiguientes beneficios para las políticas conexas. Al mismo tiempo, será necesario tomar medidas preventivas para garantizar la integración real de los PECO en la sociedad de la información: apoyo para el desarrollo de infraestructura avanzada, fomento de la inversión privada mediante la eliminación de obstáculos normativos, promoción de la participación en redes de servicios, ayuda a la informatización de la industria, comercio, administración, educación, organización de acciones de concienciación con respecto a los usos efectivos de las TIC. El plan de acción de la sociedad de la información de la UE/PECO contiene numerosos proyectos de este tipo. Ya se han adoptado medidas concretas para ayudar a los PECO a integrarse en la sociedad de la información de la UE, concretamente a través de las reuniones ministeriales UE/PECO celebradas en 1995 y 1996.

6.6. Cultura, educación, formación, juventud

De acuerdo con el TUE, la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, respetando su diversidad nacional y regional y revalorizando al mismo tiempo su patrimonio cultural nacional. La Comunidad contribuirá también al desarrollo de la educación, y aplicará una política de formación profesional, sin perjuicio alguno de la responsabilidad de los Estados miembros sobre su contenido y organización, ni de su

diversidad cultural y lingüística. Las medidas comunitarias en estos ámbitos se llevan a cabo desde el principio de subsidiariedad, y tienen por objeto fomentar la cooperación entre Estados miembros y, si es necesario, apoyar y complementar su acción en determinadas áreas (por ejemplo con programas tales como Sócrates, Leonardo da Vinci, La Juventud con Europa y Kaleidoscope). Además, una importante parte de los fondos estructurales de la Comunidad se destina a actividades de formación y educación.

La educación en general, y concretamente la educación superior, es de un nivel relativamente alto en los países candidatos, a pesar de los importantes efectos negativos de las largas restricciones presupuestarias. La formación profesional y las políticas de la juventud presentan importantes necesidades de modernización y adaptación para poder cumplir los requisitos de las sociedades democráticas de mercado.

La ampliación enriquecerá tanto la diversidad como el patrimonio común de las culturas en la Unión Europea, ampliando así el ámbito de la política cultural comunitaria. La participación de los nuevos miembros en las actividades comunitarias culturales, educacionales y de formación ayudará a construir unos vínculos más estrechos con estos países, y ofrecerá una experiencia enriquecida para todas las partes.

Puesto que la participación de los ciudadanos, empresas e instituciones de los Estados miembros en los programas comunitarios es voluntaria, la ampliación no debería crear problemas especiales, y no parece necesario adoptar medidas de transición. La experiencia en programas dentro de la estrategia de preadhesión será muy valiosa para los nuevos miembros. Dada la existencia de un desequilibrio considerable entre, por una parte, la riqueza general de estos países y, por otra, su potencial y necesidades en los ámbitos de educación, formación y cultura, es probable que tengan una capacidad de absorción mayor que su aportación a los programas. Si no se incrementan los recursos financieros de forma proporcional, podría producirse cierto efecto de dilución, o una reducción de la intensidad de las actividades desarrolladas actualmente en la Unión. Tras la ampliación, es igualmente probable que los PECO obtengan importes considerables de los fondos estructurales para modernizar y adaptar sus sistemas de educación y formación.

7. Políticas sectoriales

7.1. Transporte

La política comunitaria de transportes se ocupa actualmente de la aplicación del mercado interior al sector, la armonización de las condiciones de competencia, y el desarrollo de proyectos de infraestructura que contribuyan a las redes transeuropeas. En el futuro se planteará el objetivo de alcanzar un grado de movilidad sostenible, que permita el óptimo uso de los recursos de transporte actuales y futuros. Las políticas e iniciativas tratarán de mejorar la calidad de los servicios de transporte y el funcionamiento del mercado único, y de conseguir una distribución de costes basada en la ventaja de costes reales; se fijará asimismo el objetivo de ampliar la dimensión exterior mejorando los vínculos de transporte con terceros países e impulsando el acceso de los operadores comunitarios a otros mercados de transporte.

Pese a los últimos acontecimientos ocurridos en los países candidatos, sigue existiendo un importante desequilibrio en el nivel de desarrollo, junto con otras diferencias, entre sus sectores de transporte y el sector comunitario: tanto el nivel y características de la demanda de transporte como la disponibilidad de los recursos financieros para la inversión reflejan un menor desarrollo económico; la distribución modal, inicialmente mucho más favorable al transporte no viario, se está decantando con rapidez hacia las carreteras, tendencia contraria a la política que la Unión trata de desarrollar; la calidad de las flotas de transporte, a pesar de las mejoras, no llega en general a los niveles comunitarios, sobre todo en seguridad y medio ambiente; sigue habiendo insuficientes vínculos de infraestructura, fundamentalmente entre la UE y los países candidatos. La estructura de los mercados, incluida la importante función de los monopolios estatales aún activos en transporte viario; la condición jurídica de las empresas de transporte; el actual desequilibrio entre los requisitos comunitarios de seguridad y las condiciones existentes en los países candidatos, y grandes diferencias en el sistema de fiscalidad para el transporte viario, reflejan a menudo una transición que aún no ha terminado. Existe una ausencia de personal adecuadamente formado y motivado, que gestione con eficacia la aplicación de las normas comunes de transporte; por último, las estadísticas de transporte suelen ser de escasa calidad.

Es ya evidente la existencia de urgentes necesidades de desarrollo y actualización de la **infraestructura de transporte**, especialmente en el transporte por carretera, transporte combinado carretera-ferrocarril y aeropuertos; estas necesidades se incrementarán con el importante aumento de flujos que probablemente se produ-

cirá en el futuro. Con el tiempo, todas las modalidades exigirán una inversión importante, sobre todo aquellos segmentos que soportan el tráfico transeuropeo. Las políticas europeas correspondientes se intensificarán de acuerdo con las necesidades. Sin esta inversión, es probable que surjan graves problemas de tráfico, con el consiguiente perjuicio para el tránsito y políticas generales de la Unión. Dado el aumento de flujos resultante de la aplicación de los Acuerdos europeos, y el largo tiempo necesario para el desarrollo de infraestructuras, estos problemas deberían comenzar a tratarse antes de la adhesión, prestando una atención especial a la mejora de las instalaciones fronterizas.

Los países candidatos tendrán problemas para adoptar el acervo comunitario en materia de **requisitos sociales y de seguridad y otras condiciones técnicas** (en todas las modalidades de transporte), así como el acceso al mercado y a la profesión (principalmente en transporte viario y, en menor medida, en el aéreo y ferroviario). Es probable que la evolución futura del acervo en estas áreas acentúe los problemas. La adaptación será un proceso largo y costoso, especialmente porque, probablemente, exigirá una renovación y reestructuración considerable de las flotas e infraestructuras de transporte. En principio, los servicios internacionales se adaptarán más rápidamente que los nacionales. Para evitar una presión excesiva para los sectores de transporte y para las economías de los nuevos miembros, deben adoptarse gradualmente medidas orientadas a garantizar la observancia de las normas, si es posible desde antes de la adhesión, en un enfoque progresivo y vinculado al ritmo de apertura del mercado (aunque en transporte aéreo el pleno acceso al mercado deberá alcanzarse antes de la adhesión, y el proceso de armonización no debe constituir un obstáculo para este objetivo). De no adoptar las medidas necesarias antes de la adhesión, el funcionamiento normal del mercado interior se vería amenazado, en el momento de la adhesión habría que adoptar decisiones difíciles y se podría retrasar significativamente el desarrollo de la política común de transportes.

La ampliación podría crear problemas de ajuste en los sectores de transporte, tanto en los miembros nuevos como de los actuales; a su vez, ello podría provocar presiones políticas,

particularmente del sector comunitario de transporte y de regiones con un tránsito denso. Esta presión aumentaría si en el momento de la adhesión los nuevos miembros no cumplen con eficacia los requisitos de seguridad, sociales y técnicos.

Una vez se haya conseguido integrar el acervo comunitario, la ampliación podría representar un incentivo para el desarrollo de la política común de transportes, ya que la desaparición de las fronteras en un territorio más amplio dará inevitablemente un nuevo impulso al sector del transporte. Simultáneamente, es probable que surja también la necesidad de reestructuración, sea por efecto directo (por ejemplo transporte ferroviario) o como consecuencia de un exceso de capacidad (por ejemplo vías navegables o transporte aéreo). El desarrollo de infraestructuras y el reequipamiento del sector del transporte en los nuevos miembros creará posibilidades reales para las empresas de construcción y sectores conexos, así como para los fabricantes de equipos de transporte.

7.2. Energía

La política energética de la UE se ha desarrollado a través de varias disposiciones de los Tratados (UE, CE, CEEA y CEEA). El Tratado CEEA expira en el año 2002, y ya se ha comenzado a reflexionar sobre las consecuencias. Los principales objetivos energéticos de la UE, recogidos en el Libro blanco de la Comisión *Una política energética para la Unión Europea* (diciembre de 1995) incluyen la ampliación de la competitividad (en relación con el mercado interior y con los precios basados en el mercado), seguridad del suministro de energía y protección del medio ambiente. Entre los elementos clave del «acervo energético» se cuentan las disposiciones de los Tratados y el Derecho derivado, especialmente respecto a la competencia y a ayudas estatales, mercado interior de la energía (incluidas las directivas en materia de electricidad, transparencia de precios, tráfico de gas y electricidad, hidrocarburos, reacciones de emergencia, incluyendo requisitos de reservas de seguridad, etc), energía nuclear, así como eficiencia energética y normas medioambientales. El desarrollo de redes energéticas transeuropeas y el apoyo a la I + D sobre energía son otros elementos importantes de la política energética. La evolución actual incluye la liberalización del sector del gas, acervo de eficiencia energética y el programa de combustibles.

En el ámbito de la energía nuclear, el acervo comunitario se ha desarrollado mucho, yendo desde el Tratado CEEA inicial hasta un marco de

instrumentos legales y políticos, incluidos acuerdos internacionales. En la actualidad, se ocupa de materias relativas a salud y seguridad, como son la protección contra la radiación, seguridad en instalaciones nucleares, gestión de residuos radiactivos; inversión, incluidos los instrumentos financieros Euratom; promoción de la investigación, mercado común de la energía, suministros, garantías y relaciones internacionales.

Debido a su importancia estratégica en tanto que factor de producción para la industria, el sector de la energía es esencial para la reconversión económica (y social) de los PECO. Los PECO candidatos constituyen, al igual que la UE, una zona importadora de energía en términos netos, pese a la existencia de unos recursos considerables en algunos de ellos (por ejemplo carbón en Polonia, petróleo en Rumanía, etc.). Varios de estos países dependen largamente de la energía nuclear. Sin embargo, existen importantes diferencias con la UE en el sector de la energía, relacionadas habitualmente con la difícil herencia del pasado: gran dependencia de Rusia y otros Estados independientes en petróleo, gas, tecnología nuclear, producción y enriquecimiento de combustible y, hasta cierto punto, uranio; bajo nivel de eficiencia en la producción, transmisión, distribución y consumo, debido a unos precios independizados del mercado; tecnologías desfasadas, inversión insuficiente y estructuras legislativas y normativas inadecuadas; graves perjuicios medioambientales, problemas de seguridad nuclear, y problemas de eliminación o tratamiento de residuos nucleares y de combustible usado.

Será necesaria una fuerte inyección de capital en los sectores energéticos de los países candidatos para el desarrollo de redes, actualización de la seguridad nuclear (mediante la mejora de las centrales nucleares existentes o la construcción de nuevas centrales para sustituir a las antiguas), eliminación de los residuos nucleares, mejora de la eficiencia energética y aplicación de normas medioambientales (incluida la adaptación de refinerías, centrales energéticas y sector del carbón), constitución de reservas de combustible e instalaciones de almacenamiento de gas, reestructuración de los sectores de electricidad y gas, y solución de las consecuencias sociales y regionales del cierre de minas de carbón, pizarra petrolífera y uranio. El grueso de la inversión deberá provenir de fuentes privadas, así como de fuentes públicas nacionales e internacionales. De ahí la importancia de un entorno político y económico favorable a la inversión en los países candidatos. No obstante, también la UE tendrá que contribuir al esfuerzo, tanto antes como después de la adhesión. La inversión en los nuevos miembros

aumentará enormemente la demanda en los sectores comunitarios vinculados a la energía.

Si la financiación es insuficiente, los países candidatos pueden enfrentarse, por ejemplo, a mayores dificultades para lograr a tiempo la eficiencia energética necesaria (como por ejemplo las normas de eficiencia mínima, etiquetado de aparatos) y las normas medioambientales (normas de calidad de los combustibles), impidiendo así el funcionamiento normal del mercado interior tras la ampliación. Podría asimismo retrasarse el cumplimiento de los requisitos de existencias petrolíferas, cuya importancia reside en su vinculación directa al principio de solidaridad comunitaria en caso de crisis. La reestructuración del sector de combustibles sólidos en muchos países podría plantear problemas con respecto a las ayudas estatales. Por último, la inexistencia de unos sistemas adecuados de obtención de datos sobre energía podría igualmente plantear problemas a la política energética de la UE.

Los problemas de *seguridad nuclear* en algunos países candidatos son motivo de gran inquietud para la UE, aun considerados independientemente de la ampliación, y debe ponerse remedio urgente y eficazmente. Es indispensable que para estos problemas se hallen soluciones, incluido el cierre en los casos necesarios, acordes con el acervo comunitario nuclear y con una «cultura de seguridad nuclear» implantada en occidente lo antes posible, aun antes de la adhesión. Es probable que la opinión pública sea cada vez más sensible a la seguridad nuclear, como consecuencia de algunos problemas de seguridad nuclear en los nuevos miembros, y ello podría afectar a la evolución de la política comunitaria en esta materia.

Los países candidatos ya están esforzándose por solventar deficiencias de sus sectores energéticos y por adaptar sus políticas al acervo comunitario, con resultados desiguales. Los Acuerdos europeos, el Libro blanco, la creación de programas comunitarios en este sector, y la Carta Europea de la Energía, configuran un importante marco para estos esfuerzos. Es muy conveniente que se traten los problemas en la mayor medida posible antes de la adhesión. En todos los casos, debería garantizarse un avance estable y rápido hacia la plena aplicación de las normas y reglas comunitarias. En términos generales, no es probable que surjan dificultades importantes en el sector de la energía

durante el proceso de ampliación, aunque el sector nuclear (y especialmente los aspectos de seguridad en determinados países como Lituania y Bulgaria) será ciertamente una cuestión importante.

Las futuras políticas energéticas de la UE deberán tener en cuenta las características de una Unión ampliada, es decir, una mayor dependencia de Rusia, importantes problemas de seguridad nuclear, costes de mejorar la eficiencia energética, problemas medioambientales, seguridad del suministro, y consecuencias sociales y regionales de la imprescindible reconversión. Puede ser necesario emplear más los préstamos Euratom aumentando en consecuencia su límite máximo, así como procurar la intervención de las políticas estructurales. La plena realización del mercado interior de la energía puede ser más difícil en una UE ampliada.

La ampliación entrañará asimismo ventajas para el sector de la energía: vínculos más estrechos con los proveedores de la UE (Rusia, Asia Central, Medio Oriente), inclusión en el territorio de la Unión de grandes secciones de las principales rutas de tránsito (por ejemplo conducciones en Eslovaquia, etc.), y sinergia entre la investigación energética y el desarrollo tecnológico. La nivelación de los nuevos miembros con las normas y niveles comunitarios mejorará el uso racional de la energía y la situación medioambiental a escala paneuropea; debería asimismo ofrecer mercados para el sector de la energía. Una mayor estabilidad en el suministro de energía será positiva para la paz y la seguridad en toda la región.

7.3. Industria

La política industrial de la UE trata de aumentar la competitividad de la industria comunitaria, para así lograr un nivel de vida creciente y altas tasas de ocupación. Las medidas comunitarias están encaminadas a acelerar el ajuste hacia el cambio estructural, fomentar un entorno propicio a la iniciativa, al desarrollo de empresas en todo el territorio de la Comunidad y a la cooperación industrial, e impulsar una mejor explotación del potencial industrial de las políticas de innovación, investigación y desarrollo tecnológico. La política industrial comunitaria es horizontal por naturaleza. Las comunicaciones sectoriales se plantean el objetivo de incorporar conceptos horizontales en sectores concretos. La política industrial comunitaria es el resultado de la articulación de una serie de instrumentos de varias políticas comunitarias;

incluye tanto instrumentos relacionados con el funcionamiento de los mercados (especificación de productos, acceso al mercado, política comercial, ayudas estatales y política de competencia) como medidas relacionadas con la capacidad de la industria de adaptarse al cambio (entorno macroeconómico estable, tecnología, formación, etc.).

La industria en los países candidatos presenta puntos fuertes y puntos débiles: unos costes laborales muy bajos y un buen nivel de cualificación técnica en varios sectores (acero, cerámica, vidrio, cemento, producción mecánica) son sus principales ventajas. Por otro lado, entre sus problemas se halla un amplio exceso de capacidad en algunos sectores con respecto a la demanda interna, aún insuficiente; unos sistemas de producción desfasados y un incompleto conocimiento de las modernas técnicas de producción, que tienen como consecuencia una baja productividad y unos productos contaminantes y de baja calidad. En la actualidad, la producción industrial en los PECO está saliendo de un período de crisis sin precedentes, que ha durado desde 1990 hasta 1993.

Los ámbitos prioritarios de las políticas industriales de los países candidatos son, entre otros, la privatización, la inversión, el desarrollo empresarial, la productividad y la creación de empleo. Es evidente que existen grandes necesidades de adaptación en sectores como el acero, productos químicos, textiles, productos alimentarios, automóviles, construcción naval y electrónica. La privatización y la reconversión están avanzando a distintos ritmos, pero en general aún están lejos de haber concluido. La capacidad de la administración de desarrollar una política horizontal bien coordinada es limitada en varios de los países candidatos.

En principio, la ampliación a Europa Central y Oriental beneficiará a la industria comunitaria, debido al aumento de la actividad económica (véase la sección II.2). Una mejor distribución de los recursos impulsará su competitividad en la escena económica mundial. Integrar la industria de los países candidatos a la adhesión con la de los Estados miembros actuales será un reto común de la mayor importancia. Al menos durante un período inicial, un punto fundamental será el empleo de los nuevos miembros como emplazamientos productivos de bajo coste para actividades industriales que no se puedan realizar con las mismas ventajas en ninguna otra parte de la Unión. En este proceso, debe tomarse buena nota de los problemas de ajuste sectorial y regional, tanto en los nuevos miembros como en los actuales, así como de la necesidad de una convergencia de los nuevos miembros, gradual pero sostenida, a las normas medioambientales y sociales de la UE. La integración ya está en curso dentro del

marco de los Acuerdos europeos y de la estrategia de preadhesión; cuanto más se aproveche este marco, menos problemática será la adhesión. La cooperación industrial es uno de los principales mecanismos para conseguir la integración y atenuar los problemas sectoriales. Los contactos entre sectores deben fomentarse de forma creciente con los instrumentos disponibles, incluidos los programas industriales financiados por la UE.

No es probable que la ampliación modifique los objetivos de la política industrial comunitaria; antes bien, acentuará su importancia. El enfoque horizontal es el más adecuado para el bajo nivel general de competitividad de los países candidatos, pero puede verse sometido a alguna presión, dada la gran atención política que se prestará probablemente a los ámbitos sectoriales y regionales. En el contexto de la política industrial, es de esperar que los nuevos miembros recojan todo el acervo del mercado interior al final de los períodos de transición. Sin embargo, en la práctica es probable que esta aplicación exija mayor atención, a causa de las insuficiencias de la administración pública de los nuevos miembros. Así, habrá que atribuir más importancia a la «modernización de la función de la administración pública con respecto a la industria», aspecto señalado en la comunicación de la Comisión sobre «Una política industrial de competitividad para la Unión Europea» (1994).

7.4. Telecomunicaciones

La política de telecomunicaciones de la UE se plantea los objetivos de armonizar las normas y condiciones de oferta de servicios y liberalizar los mercados de terminales, servicios y redes. Los mercados de telefonía vocal e infraestructuras se abrirán en 1998, con unos períodos transitorios que finalizarán el año 2000 para tres de los Estados miembros. La introducción de la competencia plena en el sector vendrá acompañada de la normativa encaminada al mantenimiento y desarrollo de las garantías de servicio universal, y otras medidas de armonización (patentes, numeración, protección de datos, equipos conectados de telecomunicaciones, convergencia).

Durante décadas, las redes de telecomunicaciones de los PECO han adolecido de una negligencia generalizada, infrainversión, mantenimiento insuficiente y falta de modernización. Por tanto, se hallan muy a la zaga con respecto a los niveles de la UE. Se está presionando a los operadores públicos para que actualicen y amplíen sus redes

rápídamente, mejoren la calidad de la telefonía e introduzcan nuevos servicios. Sin embargo, hasta la fecha la inversión real es muy insuficiente respecto de las necesidades estimadas. Los últimos años han presenciado un importante proceso de liberalización, aunque el avance de este proceso ha sido menos homogéneo que en la UE. La telefonía móvil, la comunicación de datos y los servicios de valor añadido ya están organizados de forma competitiva en la mayor parte de los países candidatos, fundamentalmente con una fuerte participación de occidente.

La ampliación beneficiará todo el sector comunitario de telecomunicaciones, al ofrecer un mayor mercado de productos y servicios y la posibilidad de que los nuevos miembros actúen como «difusores» de una mayor extensión del mercado.

No es previsible que la ampliación tenga unos efectos muy importantes sobre la política comunitaria de *liberalización* de los mercados de telecomunicaciones: la mayor parte de los países candidatos deberían estar en condiciones de adoptar el acervo comunitario para el año 2000 o el 2003, en tanto que para el resto bastará con un período adicional razonable. La preparación de la ampliación tendrá igualmente un efecto positivo sobre los esfuerzos de la Comisión Europea por acelerar la liberalización de los mercados de telefonía vocal e infraestructuras, así como la armonización de la normativa en materia de telecomunicaciones. En cuanto a la *inversión*, debe esperarse un retraso considerable en los próximos años. Los principales operadores de la UE tendrán una capacidad limitada de invertir en los PECO, a causa de la demanda en los mercados nacionales, y no puede esperarse un aumento radical de la financiación de los organismos financieros internacionales en el próximo futuro. Así, la demanda de financiación comunitaria mediante el programa de telecomunicaciones TEN y las políticas estructurales será importante después de la ampliación, para garantizar la continuidad de la modernización de redes y servicios.

La Unión Europea deberá tener en cuenta la ampliación en las negociaciones internacionales del sector de las telecomunicaciones (*OMC/Acuerdo general sobre el comercio de servicios — GATS*), ya que algunos países candidatos no participan activamente en estas negociaciones, en tanto que las ofertas efectuadas por algunos otros deberán ser considerablemente mejoradas para ser compatibles con las de la Comunidad. En este ámbito ya se ha conseguido algún grado de progreso.

7.5. Pequeña y mediana empresa

La política empresarial de la Comunidad está encaminada a fomentar un entorno favorable al desarrollo de las PYME en toda la UE, a mejorar la competitividad de las PYME europeas y a fomentar su extensión europea e internacional. La política empresarial de la UE se caracteriza por un alto grado de subsidiariedad, y la función complementaria de la Comunidad se define y aplica mediante un programa PYME multianual (actualmente el tercer programa, que abarca el período de 1997-2000). El acervo comunitario se limita a recomendaciones dirigidas a áreas concretas (como por ejemplo pagos retrasados), aunque las PYME se ven también afectadas por la legislación relativa a otros sectores (competencia, medio ambiente, derecho de sociedades, etc.). Los fondos estructurales comunitarios ofrecen una asistencia financiera importante para apoyar los mecanismos de la UE.

Las PYME constituyen un sector creciente en el proceso de transición de Europa Central y Oriental. Los nuevos gobiernos han comenzado a reconocer la importancia política y económica de apoyar a las PYME, y en conjunto se han adoptado políticas a tal efecto que se han convertido en una parte significativa del proceso de transición. Sin embargo, las PYME de los países candidatos representan aún una proporción menor del PIB y del empleo que en la UE. A pesar de que se ha verificado un importante avance, las PYME de los países candidatos aún tienen un largo camino que recorrer hasta llegar al nivel de apoyo y recursos que existen en la UE, por ejemplo en servicios de apoyo, coordinación de políticas o el desarrollo de unos marcos legislativos y normativos adecuados. El acceso a la financiación sigue siendo uno de los cuellos de botella más importantes. A pesar de los bajos salarios y de la aplicación de normas medioambientales y sociales de inferior nivel, así como de la importancia de la economía sumergida, la competitividad internacional de las PYME en los países candidatos es en general baja, debido a que no se han visto sometidas plenamente a las presiones de la competencia.

Es probable que la pertenencia a la UE suponga para muchas PYME de los países candidatos una presión considerable, al exponerles a la competencia internacional. Esto tendría unas consecuencias negativas sobre el empleo. El problema será menos grave si los Estados candidatos adoptan unas políticas exhaustivas y efectivas para apoyar el nacimiento y viabilidad de las PYME. La Unión deberá centrarse en apoyar a las PYME de los nuevos miembros, antes y después de la adhesión. Simultáneamente, las PYME comunitarias deben recibir

los beneficios de un aumento de la actividad económica derivado de la ampliación, en términos tanto de comercio como de posibilidades de inversión.

No es probable que surjan problemas importantes para integrar a los nuevos miembros en las políticas comunitarias correspondientes, que por su parte no tienen por qué salir perjudicadas. Los futuros programas plurianuales dedicados a las PYME tendrán que tener en cuenta las posibles necesidades específicas de las PYME de los países de nueva adhesión. Los PECO candidatos participan ya satisfactoriamente en algunas partes de los programas operativos de PYME, y en la fecha presente tienen la posibilidad de participar en el actual (tercer) programa multianual, de acuerdo con los protocolos adicionales a los Acuerdos europeos en materia de participación en programas comunitarios. Es previsible que se superen algunos problemas relacionados con la inexperiencia antes de la adhesión. Sin embargo, las actuales políticas comunitarias presuponen el funcionamiento eficaz de varias disposiciones legislativas y organizativas en los Estados miembros (por ejemplo, normas básicas de quiebra, cámaras de comercio, etc.). Dado que los países candidatos carecen de muchos de estos mecanismos, sería recomendable seguir asegurando su desarrollo; entre otras cosas, mediante la canalización de fondos comunitarios para estos fines.

7.6. Política audiovisual

La política audiovisual comunitaria está diseñada para fomentar el suministro y libre circulación de los servicios audiovisuales dentro de la Unión, para desarrollar una infraestructura moderna de comunicaciones europeas, fomentar el desarrollo del mercado de programas de televisión, aumentar la producción de obras audiovisuales europeas y ofrecer puestos de trabajo y nuevos mercados a la creatividad de los profesionales. Estos objetivos se persiguen mediante varias iniciativas de política interrelacionadas, entre las que se cuentan tanto medidas legislativas (por ejemplo la directiva sobre «televisión sin fronteras») as como programas de apoyo financiero (por ejemplo MEDIA).

La legislación vigente en materia de teledifusión en algunos países candidatos difiere considerablemente de las normas comunitarias. Los sectores audiovisuales de los países candidatos han sufrido los efectos de unas condiciones económicas adversas durante el proceso de transición, y en varios

casos su propia existencia se ha visto amenazada.

La ampliación aumentará el ámbito de aplicación de la política audiovisual europea a nuevos territorios, y en principio beneficiará a todo el sector, a medida que los mercados se amplían y aumentan las posibilidades de economías de escala. Sin embargo, será necesaria la convergencia de la legislación sobre teledifusión, para evitar posibles falseamientos de la competencia entre empresas emisoras establecidas en los Estados miembros nuevos y actuales. Esta convergencia debe iniciarse ya en el período previo a la adhesión.

Una mayor apertura de los sectores nacionales audiovisuales a la competencia podría plantear problemas adicionales a los nuevos miembros en el momento de la adhesión. Por ello, es posible que sea necesario adoptar disposiciones específicas en programas de apoyo financiero, para tener en cuenta las características particulares de los países candidatos. Estas disposiciones pueden requerir financiación adicional.

7.7. Pesca

La política pesquera común comprende organizaciones comunes de mercado, política estructural, acuerdos con terceros países, y gestión y conservación de los recursos pesqueros en las aguas jurisdiccionales y soberanas de los Estados miembros. Se trata de un ámbito de exclusiva competencia comunitaria, gobernado por los mismos artículos del Tratado que rigen la PAC. La PPC se encamina a establecer un equilibrio viable entre los recursos disponibles y la capacidad de las flotas pesqueras comunitarias, y a mejorar la competitividad de la industria pesquera de transformación.

Siete de los diez países candidatos son costeros: tienen costas al Mar Báltico, al Mar Adriático y al Mar Negro. Al igual que la UE, los países candidatos se enfrentan a graves problemas de exceso de capacidad. Deberán asimismo enfrentarse al carácter anacrónico de su flota pesquera en términos de desarrollo técnico, así como a cambios de la estructura jurídica de sus empresas, relacionados con el proceso de transición. En los últimos años, la industria pesquera de la mayor parte de los países candidatos viene atravesando una profunda recesión.

En principio, la ampliación no supondrá problemas graves para la PPC, y los nuevos miembros deberían estar en condiciones de adoptarlas sin dificultades. No obstante, la aplicación efectiva del acervo puede plantear algunos problemas con respecto a la adecua-

ción de las estructuras administrativas especializadas de algunos de los países candidatos, especialmente en la necesaria recolección de datos básicos. Esto podría presentar algún grado de efecto de desbordamiento sobre el funcionamiento o la gestión general de la PPC. En el Mar Báltico, la integración de los países candidatos se verá facilitada por una cooperación ya existente, tanto multilateralmente dentro de la Comisión internacional de pesca del Mar Báltico, como bilateralmente en el marco de los acuerdos pesqueros. En cuanto al Mar Negro, la Unión no tiene actualmente ninguna actividad pesquera, y por lo tanto habría que completar el acervo comunitario. Dado que la contaminación es uno de los principales problemas para reconstruir las existencias en el Mar Negro, en este ámbito habrían de implicarse otras políticas aparte de la PPC.

8. Justicia e interior

En materias relacionadas con justicia e interior, el Tratado UE crea un marco de cooperación para alcanzar los objetivos de la Unión, en particular la libre circulación de las personas. Algunos de los ámbitos implicados son el paso de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración, la cooperación judicial en materia penal y civil, las aduanas y la cooperación policial (esta última, en particular, para la lucha contra el narcotráfico y otras formas de delito mayor). Este marco es reciente y no ha generado más que un número limitado de instrumentos: convenios cuya entrada en vigor depende de procedimientos nacionales de ratificación; acciones y posiciones conjuntas y actos no vinculantes (recomendaciones, resoluciones y declaraciones). La toma de decisiones en el ámbito de justicia e interior tiene lugar por unanimidad.

La Unión tiene un interés primordial en desarrollar un acervo totalmente sólido en asuntos de justicia e interior, con los cuales podrían alinearse los países candidatos. El nuevo Tratado firmado en Amsterdam contempla mejoras de este marco institucional. Por lo tanto, después de la entrada en vigor de estas nuevas disposiciones, el avance hacia el establecimiento de un área de libertad, seguridad y justicia debe ser más rápido. Pero, aun antes de eso, la integración del Acuerdo de Schengen en el acervo comunitario será un acontecimiento de la mayor importancia.

Se han adoptado varios convenios fuera del marco de la UE (principalmente en el Consejo de Europa). El acervo comunitario en este ámbito es un proceso de constante desarrollo, y es difícil prever exacta-

La ampliación no aumentará significativamente los recursos pesqueros globales de la Unión. La liberalización del comercio no debería plantear problemas graves para el sector pesquero en los miembros actuales, en tanto que podrían surgir algunas posibilidades de exportación, concretamente en los mercados de los nuevos miembros sin costas. En el contexto del ajuste estructural, deberá tenerse en cuenta el hecho de que el sector pesquero es muy importante para algunos Estados y regiones costeros. En particular, no debe menospreciarse el impacto social y económico de la probable falta de competitividad del sector en los países candidatos. La asistencia técnica ofrecida por la Unión durante el período previo a la adhesión facilitará el establecimiento de unas estructuras apropiadas en los países candidatos.

mente en qué punto se encontrará en el momento de la ampliación. Las medidas prácticas de cooperación entre Estados miembros en los varios ámbitos de justicia e interior son tan importantes como el acervo jurídico.

En términos generales, la adhesión de los países candidatos creará unos desafíos importantes para la UE en el ámbito de justicia e interior. Por regla general, los nuevos miembros serán inexpertos en la cooperación práctica en los ámbitos que se tratan en esta área, y su integración en las actividades, programas e instituciones existentes será larga y difícil. Las instituciones de justicia e interior de los nuevos Estados miembros se encuentran sin excepción en proceso de reforma, y deberán hacerse acreedoras a la confianza de sus correlatos comunitarios para hacer posible una cooperación profunda.

Simultáneamente, muchos de los desafíos a que se enfrenta la UE son de naturaleza transnacional y se ven influidos en distintos grados por la situación de los países candidatos. Su adhesión permitirá que la respuesta de la Unión ampliada sea más exhaustiva, y por ello más efectiva probablemente. Sin embargo, la ampliación no servirá para englobar toda el área europea en que existen estos retos transnacionales; de hecho, la expansión de la UE hacia el Este acercará más a la propia UE, la CEI y la

antigua Yugoslavia, zonas en que estos retos se encuentran actualmente en su máximo potencial. Dados los riesgos inherentes a la aplicación de medidas de justicia e interior en toda la Unión ampliada, es importante que los países candidatos adopten estas medidas en una fase temprana, antes de la adhesión, y que se les suministre la asistencia técnica necesaria. El proceso ya está en marcha, y cuanto más se refuerce menos efecto de desbordamiento de delitos y fraudes habrá en la Unión actual y menos problemas habrá en el momento de la adhesión.

La intensidad y origen de los problemas dependerá también, evidentemente, de si la ampliación se realiza de forma simultánea con todos los países candidatos, o bien se adopta un proceso diferente. Simultáneamente, la aspiración y perspectivas de ampliación ofrece un estímulo fundamental para el progreso de la reforma en los asuntos de Justicia e Interior de los países candidatos.

Asilo y refugiados: los candidatos son países de tránsito para los solicitantes de asilo que desean llegar a la UE, y en ocasiones siguen siendo países de origen de solicitantes de asilo, al tiempo que se están convirtiendo igualmente en países objetivo por derecho propio. La adopción de la Convención de Ginebra en los nuevos Estados miembros, y los mecanismos de aplicación necesarios, seguida del Convenio de Dublín (sobre la responsabilidad del Estado en la decisión en materia de solicitudes de asilo) y de las medidas conexas en el acervo comunitario para aproximar las medidas de asilo, ampliarán el área en que se asume un enfoque común ante el asilo. Esto acarreará el beneficio (para los Estados miembros actuales) de aumentar el conjunto de Estados que satisfacen unos criterios comunes para representar el papel de receptores potenciales para los solicitantes de asilo. Sin embargo, puede haber un coste general, en el sentido de que para llevar a cabo esta función con efectividad los nuevos Estados miembros tendrán que dedicar a los asuntos de asilo un mayor grado de recursos que en la actualidad.

Política de inmigración y gestión de fronteras: el principal impacto en los asuntos de justicia e interior que pueda provenir de los nuevos Estados miembros (después de cualesquiera períodos de transición) consistirá en que los ciudadanos de estos países dejarán de estar sujetos a normas restrictivas de residencia y

establecimiento. Esto puede llevar a un aumento del número de ciudadanos de tales países con residencia en otro Estado miembro. Además, en consonancia con las disposiciones del Tratado, los ciudadanos originarios de estos Estados miembros no necesitarán visados.

Dentro de la Unión ampliada, la responsabilidad de controlar las fronteras exteriores de la Unión, tanto nuevas como actuales, recaerá también en gran medida sobre los nuevos Estados miembros. Si estos controles no son eficaces, la consecuencia será un mayor número de problemas de inmigración ilegal y de actividades ilegales en la Unión ampliada. Para que esta gestión se lleve a cabo de forma eficaz, es necesario aumentar sustancialmente los recursos en los países afectados, de acuerdo con la longitud de sus fronteras y al volumen del tránsito.

Crimen organizado y otros delitos mayores: en tanto que el crimen organizado y los demás delitos mayores son problemas que se presentan en diferentes grados en el territorio de la Unión actual, la naturaleza de este tipo de delitos en los países candidatos representa un nuevo desafío que exigirá una acción continuada y efectiva, so pena de que acentúen los problemas existentes en este ámbito dentro de la Unión. El delito puede tener un efecto desestabilizador; con posterioridad a la ampliación, esto podría tener unas consecuencias políticas graves para la Unión ampliada. Por otro lado, no existen pruebas de actividades terroristas llevadas a cabo por los originarios en estos países. El proceso de ampliación tendrá el beneficio potencial de ofrecer un ímpetu real a la naturaleza de la cooperación entre los Estados miembros de la UE y los países candidatos para enfrentarse a problemas comunes inmediatamente. Sin embargo, la aplicación eficaz de estas medidas exigirá una sustancial aplicación de recursos, que estará por encima del gasto actual de los países candidatos, que actualmente es insuficiente para enfrentarse a los problemas presentes por todos los conceptos. La transmisión de información aumentada y canalizada entre las autoridades policiales ofrecerá un apoyo valioso en la lucha contra el crimen organizado. No obstante, es necesario desarrollar sistemas de control para garantizar la protección de datos y para evitar la penetración de elementos del crimen organizado.

Cooperación judicial: la implicación de los nuevos Estados miembros en las disposiciones

ampliadas de cooperación judicial ofrecerá en su mayor parte ventajas a los actuales Estados miembros de la UE. Por cuanto hace a la materia penal, la extensión de las medidas actuales y programadas, como por ejemplo el convenio de extradición y el futuro convenio de asistencia mutua permitirá una acción transnacional más efectiva de las autoridades de investigación y persecución. Si surgen dificultades en este frente, lo más probable es que sean de índole política, dada la naturaleza problemática de los aspectos de extradición en ámbitos

como derechos humanos y «delitos políticos», así como la extradición de ciudadanos a otros países. En el ámbito civil también se esperan beneficios en materias como el funcionamiento efectivo de los contratos en los nuevos Estados. La integración efectiva de los nuevos Estados miembros en la cooperación judicial de la UE puede verse limitada por los problemas de algunos de ellos en la ratificación de determinados convenios internacionales clave y por la inexperiencia del estamento judicial en su aplicación.

Tercera Parte. Conclusiones

1. Ventajas de la ampliación y su importancia para las políticas de la UE

El beneficio económico neto que se puede esperar en términos generales debe ser una consideración crucial en la evaluación del «coste de la ampliación». Deben igualmente tenerse en cuenta las ventajas políticas, como son el progreso de la estabilidad regional, dadas entre otras cosas sus repercusiones económicas y aun presupuestarias indirectas. La ampliación es una inversión en la paz, estabilidad y prosperidad del pueblo europeo. Las ventajas económicas generales de la ampliación serán positivas para las políticas comunitarias. Cuando la integración reporta beneficios a los operadores económicos y a los ciudadanos, aumenta la confianza en el mercado interior y en sus principios. Las políticas comunitarias se verán enriquecidas por la experiencia y el potencial de los nuevos miembros, por ejemplo en I + D, cultura, educación y formación, pero también en energía y en algunos sectores industriales y agrarios. Por último, cuanto más tangibles sean las ventajas de la ampliación, menos difícil resultará resolver los problemas de ajuste y la consiguiente carga sobre las políticas comunitarias, incluida su dimensión financiera.

2. Los problemas de ajuste y sus consecuencias

Los problemas sectoriales y regionales generados por la ampliación tanto en los Estados miembros nuevos como en los actuales supondrán una carga para las políticas comunitarias. Será necesario acudir a la financiación comunitaria para solucionar problemas sociales, desequilibrios regionales, inadecuación de la infraestructura básica, la reconversión industrial y rural tanto en los miembros actuales como en los futuros. Si estos problemas llegan a revestir una gravedad extrema, aparece la posibilidad de una presión política favorable al proteccionismo. Sin embargo, en algunos ámbitos, como son la libre circulación de capitales (en el contexto de la disciplina de los países que no participan en la UEM), y política de la compe-

tencia (monopolios estatales), la aplicación de las correspondientes normas del Tratado podría contribuir a aminorar los problemas de los nuevos miembros.

3. Consecuencias presupuestarias y financieras directas

La ampliación tendrá importantes consecuencias para el presupuesto. A pesar de ello, en determinadas condiciones —que se exponen más adelante y se desarrollan detalladamente en las propuestas de la Comisión de un nuevo marco financiero—,¹ la ampliación puede financiarse aplicando el mismo límite máximo de recursos propios en porcentaje del PIB comunitario. Dentro de este límite, y dada la limitada capacidad de contribución de los países candidatos, la evolución en términos reales de los medios disponibles para los actuales Estados miembros quedará inevitablemente por detrás de las tasas de variación del PIB de la Unión tras la ampliación.

En el *sector agrario*, la ampliación de la PAC en su forma actual a los nuevos miembros podría implicar un coste anual adicional importante (*véase la sección II.4*). Sin embargo, si los nuevos Estados miembros no pueden acogerse a las ayudas compensatorias (que de otro modo representarían alrededor de dos tercios de gasto adicional), al menos durante cierto tiempo tras la adhesión, las orientaciones agrarias bastarán para financiar los gastos suplementarios de la ampliación (como son las medidas de intervención en mercados y medidas de acompañamiento), teniendo en cuenta igualmente las reformas de la PAC en proyecto.

En el ámbito de las *medidas estructurales* (*véase la sección II.3*), debe organizarse gradualmente una redistribución de las asignaciones en favor de los nuevos Estados miembros, cuyo grado de prosperidad es muy inferior al nivel medio de la actual Unión. La plena aplicación de criterios actualmente válidos para el desembolso de ayudas a los nuevos miem-

¹ Véase *Por una Unión más fuerte y más amplia* (tercera parte).

bros requeriría importes extremadamente cuantiosos. Sin embargo, los nuevos Estados miembros sólo pueden integrarse de manera gradual en el sistema de ayudas estructurales, toda vez que es necesario tener en cuenta su capacidad de absorción. Además, se reducirían los fondos adicionales que habría que pagar a medio plazo si la adhesión de todos los candidatos no fuese simultánea. En estas circunstancias, los desembolsos suplementarios destinados a los nuevos miembros pueden mantenerse dentro del límite máximo de un esfuerzo constante de cohesión, en términos relativos, después de 1999, en tanto que el nivel total de intervenciones estructurales a los Estados miembros actuales sólo se verá ligeramente afectado.

Por cuanto hace al resto de las *políticas interiores* [como por ejemplo I+D, educación y formación, redes transeuropeas (RT), ámbito social, medio ambiente, etc.], en una Unión ampliada será más necesario que nunca evitar la dispersión de fondos en una gama demasiado extensa de acciones, cuyas dimensiones no les permitirían tener el suficiente impacto y cuyos costes de gestión serían demasiado elevados. Los medios financieros disponibles deberían, así, concentrarse en un número reducido de programas en que se demuestre el valor añadido que supone la intervención de la Comunidad. Aun en estas condiciones, la adhesión de los nuevos miembros entrañaría en estos sectores, probablemente, un aumento más que proporcional del gasto, con respecto a su peso relativo en el PIB de la Comunidad. De hecho, para muchas de estas políticas, el coste de la aplicación es también función de la población a que se destina, del área geográfica, o del número de Estados miembros participantes.

La ampliación acarrearía asimismo un *gasto administrativo* adicional para las instituciones, como resultado de la introducción de nuevas lenguas, de la expansión y diversificación de las tareas, y de la integración de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros.

En cambio, la ampliación no tiene por qué significar un aumento general del gasto para las *acciones externas* de la Unión.

Los nuevos Estados miembros miembros podrán acogerse a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), Euratom y el Fondo Europeo de Inversiones, en igualdad de condiciones con los miembros actuales.

4. Riesgos de una posible adaptación tardía o inadecuada del acervo comunitario

La plena adaptación de los países candidatos al acervo comunitario será un proceso prolongado y costoso. Hará falta un importante nivel de inversión para adoptar el acervo comunitario, especialmente en los ámbitos de medio ambiente, salud y seguridad en el trabajo, seguridad nuclear, requisitos de reservas de seguridad de energía, salud pública. En varios sectores será necesaria una reconversión o modernización sustancial (industrias contaminantes, centrales nucleares, flotas de transporte y de pesca, empresas energéticas, etc.). Garantizar unas estructuras administrativas eficaces para aplicar la normativa comunitaria en todos estos terrenos, y en el de la protección del consumidor, asistencia fitosanitaria y veterinaria, gestión de las fronteras exteriores y fiscalidad indirecta, requerirá asimismo un esfuerzo considerable.

Un principio básico para la adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea es que deben adoptar el acervo comunitario en su totalidad, y que por ello todas las políticas comunitarias se aplicarán a la Unión ampliada, con las condiciones o acuerdos transitorios que se puedan acordar en las negociaciones de adhesión. Por otro lado, la disponibilidad de los recursos necesarios para la adopción del acervo es un cuello de botella importante. Asimismo, la costosa adaptación de los países candidatos en algunas áreas podría verse retrasada por consideraciones de ventajas competitivas y protección de las industrias nacionales.

No obstante, es imperativo que los países candidatos se adapten plenamente al acervo comunitario lo antes posible. De hecho, una adopción del acervo excesivamente lenta o inadecuada podría crear problemas graves tras la adhesión.

La Unión no puede respaldar diferencias permanentes entre unos y otros Estados miembros o ciudadanos. Esta diferenciación socavaría la cohesión de la Unión y su confianza en sus objetivos y en sus políticas.

En varias áreas, una adopción incorrecta de las normativas comunitarias podría provocar distorsiones de competencia, en perjuicio de los operadores de los países que respetan estas normativas (normas medioambientales y socia-

les, ayudas estatales, política audiovisual, etc.)

□ En algunos casos, la aplicación inadecuada del acervo comunitario correría el peligro de tener un efecto desestabilizador sobre el funcionamiento del mercado interior, o consecuencias peligrosas para la protección de los consumidores y la salud y seguridad de los ciudadanos comunitarios. Éste sería el caso si los nuevos Estados miembros no pudieran garantizar satisfactoriamente la protección y control de las fronteras exteriores, o si estos países se convirtiesen en «pasarelas anchas» para la comercialización de productos inseguros o para el recurso a prácticas comerciales abusivas en la Unión. Los aspectos relacionados con la protección fitosanitaria y veterinaria serían especialmente sensibles a este respecto, mientras que las «pasarelas anchas» podrían también verse explotadas por el crimen organizado y por los traficantes de drogas y de seres humanos.

□ Las distorsiones de la competencia y del mercado interior y, más aún, las situaciones de peligro de la protección de los consumidores o de la salud y seguridad de los ciudadanos, generarían unas enérgicas reacciones políticas y medidas proteccionistas, socavando así el funcionamiento del mercado interior y de la propia Unión. Esto restaría legitimidad a la Unión y a sus instituciones a los ojos de la opinión pública europea.

5. Ajuste, reforma y evolución de las políticas de la UE

Puede ser necesario proceder a determinados reajustes o revisiones en las políticas comunitarias, para así satisfacer mejor las necesidades y los problemas de los nuevos Estados miembros. Ello podría resultar ser necesario para algunos programas comunitarios de I + D, formación, energía, medio ambiente.

La modificación de las actuales políticas comunitarias se convertirá en un aspecto de la mayor importancia en áreas en que la ampliación presenta unas implicaciones presupuestarias considerables. La Comisión ha expresado ya su opinión de que la PAC y las políticas estructurales tendrán que adaptarse, aun sin ampliación (*véanse las secciones II.4 y II.3, respectivamente*).

Considerando la probable escasez de recursos financieros, la atención concedida a la amplia-

ción podría plantear el peligro de alejar a la Comisión de otras prioridades políticas importantes: políticas exteriores, incluida la ayuda al desarrollo, especialmente en relación con los países mediterráneos, de la ACP y nuevos Estados independientes, aspectos medioambientales generales, I + D avanzadas. Ello sería extremadamente desaconsejable, y habría que tomar medidas para impedirlo.

Una mayor heterogeneidad de situaciones, intereses, percepciones y posturas en la Unión podría llevar a muchos problemas de gestión y posterior desarrollo de las políticas de la Unión, especialmente en áreas en que aún es necesaria la unanimidad en la toma de decisiones. En el desarrollo de políticas comunitarias, el hecho de que los nuevos miembros tienen unos menores niveles de desarrollo económico y puedan por ello hallar dificultades para adoptar y financiar mayores niveles de protección para sus consumidores y ciudadanos, podría constituir un obstáculo adicional. Podría verse menoscabado el desarrollo de la política exterior y de seguridad común y de la de justicia y asuntos de interior, así como de las políticas comunitarias en materia medioambiental, social, de protección del consumidor y del sector audiovisual. Lo mismo vale para la mayor liberalización del sector de la energía.

Este problema subraya la necesidad de preparar adecuadamente la inminente ampliación, para mantener la capacidad de la Unión de funcionar con eficacia preservando simultáneamente el equilibrio institucional general. La posibilidad de problemas para desarrollar el acervo en una Unión ampliada subraya igualmente la importancia de adoptar más medidas en varias políticas (como es la liberalización del mercado de la energía) durante la recta final de la ampliación.

Sin embargo, no hay que exagerar los problemas; en conjunto, es probable que los nuevos miembros demuestren ser firmes sustentos de la finalidad y políticas de la UE, incluidas la PESC, cohesión económica y social, justicia e interior, a la vez que reconocen la crucial importancia de la integración económica mediante el mercado único, la UEM y una actitud abierta hacia el resto del mundo. En todas estas materias básicas, no es probable que la adhesión de los PECO aumente la cantidad de posturas distintas dentro de la Unión.

6. Impacto sobre los problemas administrativos en las instituciones de la Unión

La adhesión de gran cantidad de nuevos miembros representará un problema grave para las administraciones de las instituciones europeas. No deben subestimarse los problemas que, con toda probabilidad, creará la duplicación del número de lenguas oficiales de la Unión. Estos aspectos no quedan recogidos directamente en el presente informe, pero supondrán inevitablemente un considerable efecto sobre la gestión y desarrollo de las políticas de la Unión, así como sobre las consecuencias presupuestarias de la ampliación. La Comisión ha iniciado ya una importante tarea en este aspecto, dentro del marco de los ejercicios SEM 2000 y MAP 2000. En su momento, habrá que abordar adecuadamente los problemas de la ampliación.

7. Importancia del período previo a la adhesión

Una conclusión básica del presente informe es que el impacto de la ampliación sobre la Unión y sus políticas, y especialmente la magnitud de los posibles problemas, dependerá en muy gran medida de la preparación de los países candidatos durante el período previo a la adhesión.

En la mayor parte de los casos, la única vía realista que se aprecia es un proceso gradual de adaptación de los países candidatos al acervo comunitario, dada la complejidad y coste de todo el proceso y la necesidad de quitar hierro a los problemas de ajuste. El grueso de este esfuerzo debe realizarse durante el período inmediatamente anterior a la adhesión, momento en que el avance puede igualmente vincularse a la progresiva apertura de los mercados comunitarios. En caso contrario, la Unión se enfrentaría a opciones muy espinosas: aumentaría la necesidad de un período transito-

rio tras la ampliación, en perjuicio del funcionamiento normal del mercado interior; se multiplicarían los riesgos de una aplicación incorrecta del acervo. En áreas de especial peligro de desestabilización del mercado interior o de grave perjuicio para los consumidores y ciudadanos de la UE, los obstáculos a la adhesión podrían hacerse insuperables.

Así, existe un vínculo real entre el esfuerzo y los medios ofrecidos durante el período de preadhesión, y el impacto de la ampliación sobre la Unión y sus políticas, entre otras cosas en términos de costes. Existe asimismo un lazo entre el esfuerzo de preadhesión y el calendario de la propia ampliación.

El esfuerzo que se pide a los países candidatos durante el período de preadhesión será soportado principalmente por ellos mismos, que ya se han embarcado en esta travesía, dentro del marco de la estrategia de preadhesión, incluida la aplicación del Libro blanco. No obstante, será necesaria la asistencia técnica y financiera de la Unión, que de hecho ya se está suministrando. En vista de la esencial importancia de la preparación para la ampliación, la Comisión, en concordancia con las conclusiones del Consejo Europeo de Dublín, ha formulado sus propuestas para el refuerzo de la estrategia de preadhesión.¹

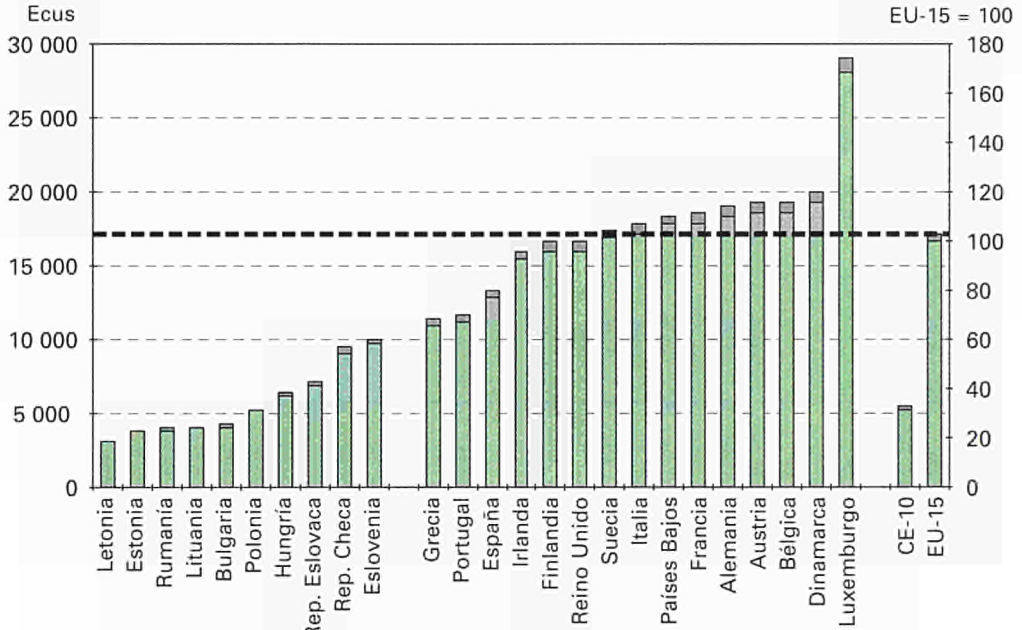
El período previo a las adhesiones será crítico también para la aplicación de las adaptaciones necesarias a las políticas e instituciones comunitarias, de tal modo que la ampliación se haga gestionable. De hecho, la aplicación de estas reformas es esencial para una ampliación fructuosa.

Por último, la aprobación y apoyo de la opinión pública europea a la ampliación es una evidente condición *sine qua non* para la realización del proyecto. Esto exigirá, durante el período previo a la adhesión, un esfuerzo importante de información tanto en los Estados miembros actuales como en los futuros.

¹ Véase *Refuerzo de la estrategia de adhesión*.

Gráfico y cuadro estadístico

Gráfico. Países candidatos de Europa Central y Oriental y Estados miembros de la Unión Europea PIB per capita (en poder adquisitivo, 1995)



Fuente: Eurostat.

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

| | Superficie | Población densidad | | 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) | (ecus per cápita en % de la media de la UE) | (miles de millones de ecus en paridad de poder adquisitivo) | (ecus per cápita en paridad de poder adquisitivo) | (ecus per cápita en % de la media de la UE) | (% del valor añadido bruto total) | (% 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 | 45 | 1,5 | 33 | 2,8 | 1 850 | 11 | 5,9 | 3 920 | 23 | 8,1 | 13,1 |
| Lituania | 65 | 3,7 | 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 ¹ |
| 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 | 234 | 2 220 | 13 | 582,0 | 5 530 | 32 | 8,6 | 22,5 |
| - en % de EUR 15 | 33 | 28 | 85 | 4 | 13 | | 9 | 32 | | 358 | 425 |
| Bélgica | 31 | 10,1 | 332 | 205,9 | 20 310 | 118 | 196,0 | 19 340 | 112 | 1,7 ¹ | 2,7 |
| Dinamarca | 43 | 5,2 | 121 | 132,1 | 25 260 | 146 | 104,4 | 19 960 | 116 | 3,7 ¹ | 4,4 |
| Alemania | 357 | 81,5 | 228 | 1 845,2 | 22 600 | 131 | 1 556,8 | 19 070 | 110 | 1,0 ¹ | 3,2 |
| Grecia | 132 | 10,4 | 79 | 87,4 | 8 360 | 48 | 118,4 | 11 320 | 66 | 14,7 ¹ | 20,4 |
| España | 506 | 39,2 | 77 | 428,1 | 10 920 | 63 | 518,8 | 13 230 | 77 | 3,7 ¹ | 9,3 |
| Francia | 544 | 58,0 | 107 | 1 174,3 | 20 200 | 117 | 1 076,5 | 18 520 | 107 | 2,5 ¹ | 4,9 |
| Irlanda | 70 | 3,6 | 51 | 49,2 | 13 740 | 80 | 57,4 | 16 020 | 93 | 7,5 ¹ | 12 |
| Italia | 301 | 57,3 | 190 | 831,4 | 14 250 | 83 | 1 036,8 | 17 770 | 103 | 2,9 ¹ | 7,5 |
| Luxemburgo | 3 | 0,4 | 157 | 13,3 | 32 370 | 187 | 11,9 | 29 140 | 169 | 1,5 ¹ | 3,9 |
| Países Bajos | 42 | 15,4 | 371 | 302,5 | 19 570 | 113 | 284,3 | 18 390 | 107 | 3,6 ¹ | 3,8 |
| Austria | 84 | 8,0 | 96 | 178,4 | 22 180 | 128 | 155,5 | 19 320 | 112 | 2,4 ¹ | 7,3 |
| Portugal | 92 | 9,9 | 108 | 77,1 | 7 770 | 45 | 115,2 | 11 620 | 67 | 5,1 ¹ | 11,5 |
| Finlandia | 338 | 5,1 | 15 | 95,6 | 18 720 | 108 | 84,5 | 16 550 | 96 | 5,2 ¹ | 7,8 |
| Suecia | 450 | 8,8 | 20 | 176,3 | 19 970 | 116 | 153,5 | 17 390 | 101 | 2,1 ¹ | 3,3 |
| Reino Unido | 244 | 58,5 | 240 | 844,8 | 14 410 | 83 | 971,7 | 16 580 | 96 | 1,6 ¹ | 2,1 |
| EUR 15 | 3 236 | 371,6 | 115 | 6 441,5 | 17 260 | 100 | 6 441,5 | 17 260 | 100 | 2,4 ¹ | 5,3 |

N.B.: 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 comparabilidad 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 las poblaciones empleada en las cuentas nacionales.

Para estimar los niveles relativos de vida se utilizan habitualmente los tipos de cambio en paridad de poder adquisitivo (PPA) en lugar de los tipos de cambio oficiales. Por lo tanto, se tienen en cuenta las diferencias de costes entre países.

Fuentes: PECO: Columnas 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.

¹ 1994.

Comisión Europea

Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia

Suplemento 5/97 del Boletín de la UE

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1997 — 146 pp. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-828-1030-5

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): 7 ECU

Venta • Saig • Verkauf • Πωλήσεις • Sales • Vente • Vendita • Verkoop • Venda • Myynti • Försäljning

BELGIQUE/BELGIE

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42,Leuvenseweg 40-42
B-1000 Bruxelles/Bussel
Tel. (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202/Koningstaan 202
B-1060 Bruxelles/Bussel
Tel. (32-2) 538 51 69
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboarde.be
URL: http://www.jean-de.lannoy.be

Librairie européenne/Europese Boekhandel
Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles/Bussel
Tel. (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 08 60

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
Herstedvang 10-12
DK-2620 Albertslund
Tlf. (45) 43 63 23 00
Fax (45) 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: http://www.schultz.dk

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag
Breite Straße 78-80
Postfach 10 05 34
D-50667 Köln
Tel. (49-221) 20 29-0
Fax (49-221) 202 92 78
E-mail: vertneb@bundesanzeiger.de
URL: http://www.bundesanzeiger.de

ΕΛΛΑΔΑ/GREECE

G. C. Eleftheroudakis SA
International Bookstore
Panepistimou 17
GR-10564 Athina
Tel. (30-1) 331 41 80/1/2/3
Fax (30-1) 323 98 21
E-mail: etebooks@netor.gr

ESPAÑA

Mundi Prensa Libros, SA
Castello, 37
E-28001 Madrid
Tel. (34-1) 431 33 99
Fax (34-1) 575 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
URL: http://www.mundiprensa.es

Boletín Oficial del Estado
Tratfalgar, 27
E-28010 Madrid
Tel. (34-1) 538 21 11 (Libros)/
384 17 15 (Suscripciones)
Fax (34-1) 538 21 21 (Libros)/
384 17 14 (Suscripciones)
E-mail: webmaster@boe.es
URL: http://www.boe.es

FRANCE

Journal officiel
Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tel. (33) 140 58 77 01/31
Fax (33) 140 58 77 00

IRELAND

Government Supplies Agency
Publications Section
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel. (353-1) 661 31 11
Fax (353-1) 475 27 60

ITALIA

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tel. (39-55) 64 54 15
Fax (39-55) 64 12 57
E-mail: licosa@lfbcc.it
URL: http://www.lfbcc.it/licosa

LUXEMBOURG

Messageur du livre SARL
5, rue Raiffeiter
L-2411 Luxembourg
Tel. (352) 40 10 20
Fax (352) 49 06 61
E-mail: mdl@pt.lu

Abonnements:

Messageur Paul Kraus
11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tel. (352) 49 98 88-8
Fax (352) 49 98 88-444
E-mail: mpk@pt.lu
URL: http://www.mpk.lu

NETERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers
Extieme Fondsen
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (31-70) 378 98 80
Fax (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: http://www.sdu.nl

ÖSTERREICH

**Manz'sche Verlags- und
Universitätsbuchhandlung GmbH**
Stiebertbrunnengasse 21
Postfach 1
A-1050 Wien
Tel. (43-1) 53 16 13 34/40
Fax (43-1) 53 16 13 39
E-mail: auslieferung@manz.co.at
URL: http://www.austria.EU.net/81/manz

PORTUGAL

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, EP
Rua Marquês de Sá da Bandeira, 16 A
P-1050 Lisboa Codex
Tel. (351-1) 353 03 99
Fax (351-1) 353 02 94, 384 01 32

Distribuidora de Livros Bertrand L.*
Rua das Terras dos Vales, 4/A
Apartado 60037
P-2701 Amadora Codex
Tel. (351-1) 495 90 50, 495 87 87
Fax (351-1) 496 02 55

SUOMI/FINLAND

**Akateeminen Kirjakauppa/Akademiska
Bokhandeln**
Pohjoisesplanadi 39/
Norra esplanaden 39
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
P. /fin (358-9) 121 41
F. fax (358-9) 121 44 35
E-mail: akatilaus@stockmann.malnet.fi
URL: http://booknet.culnet.fi/aka/index.htm

SVRIGER

BTJ AB
Traktorvägen 11
S-221 82 Lund
Tfn (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 30 79 47
E-post: btjeu-pub@btjeu.se
URL: http://www.btjeu/media/eu

UNITED KINGDOM

**The Stationery Office Ltd
International Sales Agency**
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (44-171) 873 90 90
Fax (44-171) 873 84 63
E-mail: jill.speed@theso.co.uk
URL: http://www.the-stationery-office.co.uk

ISLAND

Bokabud Larusar Blíndal
Skólavordustig, 2
IS-101 Reykjavík
Tel. (354) 551 56 50
Fax (354) 552 55 60

NORGE

NIC Info A/S
Ostenjovenei 18
Boks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tel. (47-22) 97 45 00
Fax (47-22) 97 45 45

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

OSEC
Stamphenbachstraße 85
CH-8035 Zürich
Tel. (41-1) 365 53 15
Fax (41-1) 365 54 11
E-mail: ulmbacher@osec.ch
URL: http://www.osec.ch

BÁLGARILIA

Europress-Euromedia Ltd
59, Blvd Vitosha
BG-1000 Sofia
Tel. (359-2) 980 37 66
Fax (359-2) 980 42 30

ČESKÁ REPUBLIKA

NIS CR — prodejna
Konviktská 5
CZ-113 57 Praha 1
Tel. (420-2) 24 22 94 33, 24 23 09 07
Fax (420-2) 24 22 94 33
E-mail: nkposp@dec.nis.cz
URL: http://www.nis.cz

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce & Industry
Gnva-Digeni 38 & Deigiorgi: 3
Mail orders:
PO Box 1455
CY-1509 Nicosia
Tel. (357-2) 44 95 00, 46 23 12
Fax (357-2) 36 10 44
E-mail: cy1691_etc_cyprus@vans.infonet.com

MAGYARORSZAG

Euro Info Service
Európa HáZ
Margitsziget
PO Box 475
H-1396 Budapest 62
Tel. (36-1) 111 60 61, 111 62 16
Fax (36-1) 302 50 35
E-mail: euroinfo@mail.mata.v.hu
URL: http://www.euroinfo.hu/index.htm

MALTA

Miller Distributors Ltd
Malta International Airport
PO Box 25
LOA 05 Malta
Tel. (356) 66 44 88
Fax (356) 67 67 99

POLSKA

Ars Polona
Krakowskie Przedmiescie 7
Skr. pocztowa 1001
PL-00-950 Warszawa
Tel. (48-22) 826 12 01
Fax (48-22) 826 62 40, 826 53 34, 826 86 73
E-mail: ars_pol@bevy.hsn.com.pl

ROMANIA

Euromedia
Str. G-ral Berhelot Nr 41
RO-70749 Bucuresti
Tel. (40-1) 210 44 01, 614 06 64
Fax (40-1) 210 44 01, 312 96 46

SLOVAKIA

**Slovak Centre of Scientific and Technical
Information**
Namestie slobody 19
SK-81223 Bratislava 1
Tel. (421-7) 531 83 64
Fax (421-7) 531 83 64
E-mail: europ@tb1.sltk.stuba.sk

SLOVENIA

Gospodarski Vestnik
Zalozniska skupina d.
Dunajska cesta 5
SLO-1000 Ljubljana
Tel. (386) 611 33 03 54
Fax (386) 611 33 91 28
E-mail: beicod@gvestnik.si
URL: http://www.gvestnik.si

TÜRKIYE

Dünya Infotel AS
Istiklâl Cad. No: 469
TR-80050 Tunel-Istanbul
Tel. (90-212) 251 91 96
Fax (90-212) 251 91 97

AUSTRALIA

Hunter Publications
PO Box 404
3167 Abbotsford, Victoria
Tel. (61-3) 94 17 53 61
Fax (61-3) 94 19 71 54

CANADA

Subscriptions only/Uniquement abonnements:
Renouf Publishing Co. Ltd
5369 Chamun Canotek Road Unit 1
K1J 9J3 Ottawa, Ontario
Tel. (1-613) 745 26 65
Fax (1-613) 745 76 60
E-mail: renouf@fox.nstn.ca
URL: http://www.renoufbooks.com

EGYPT

The Middle East Observer
41, Shenfi Street
Cairo
Tel. (20-2) 393 97 32
Fax (20-2) 393 97 32

HRVATSKA

Mediastra Ltd
Pavla Hatzá 1
HR-10000 Zagreb
Tel. (385-1) 43 03 92
Fax (385-1) 43 03 92

INDIA

EBIC India
3rd Floor, Y. B. Chavan Centre
Gen. J. Bhosale Marg.
400 021 Mumbai
Tel. (91-22) 282 60 64
Fax (91-22) 285 45 64
E-mail: ebic@giabom01.vsnl.net.in

ISRAEL

ROY International
17, Shimon Hatarssi Street
PO Box 13056
61130 Tel Aviv
Tel. (972-3) 546 14 23
Fax (972-3) 546 14 42
E-mail: royil@netvision.net.il

Sub-agent for the Palestine Authority:

Index Information Services
PO Box 19502
Jerusalem
Tel. (972-2) 627 16 34
Fax (972-2) 627 12 19

JAPAN

PSI-Japan
Asahi Sanbancho Plaza #206
7-1 Sanbancho, Chiyoda-ku
Tokyo 102
Tel. (81-3) 32 34 69 21
Fax (81-3) 32 34 69 15
E-mail: psijapan@gol.com
URL: http://www.psi-japan.com

MALAYSIA

EBIC Malaysia
Level 7, Wisma Hong Leong
18 Jalan Perak
50450 Kuala Lumpur
Tel. (60-3) 262 62 98
Fax (60-3) 262 61 98
E-mail: ebic-kl@mcl.net.my

PHILIPPINES

EBIC Philippines
19th Floor, PS Bank Tower Sen.
Gil J. Puyat Ave. cor Tindalo St.
Makati City
Metro Manila
Tel. (63-2) 759 66 80
Fax (63-2) 759 66 90
E-mail: eccpcor@globe.com.ph

RUSSIA

CCEC
60-Ietiya Otklyabyra Av. 9
117312 Moscow
Tel. (70-95) 135 52 27
Fax (70-95) 135 52 27

SOUTH AFRICA

Satto
5th Floor Export House,
CNR Maude & West Streets
PO Box 782 706
2146 Sandton
Tel. (27-11) 883 37 37
Fax (27-11) 883 65 69

SOUTH KOREA

Kyowa Book Company
1 F1, Phung Hwa Bldg
411-2 Hap Jeong Dong, Mapo Ku
121-220 Seoul
Tel. (82-2) 322 67 80/1
Fax (82-2) 322 67 82
E-mail: kyowa2@klnet.co.kr

THAILANDE

EBIC Thailand
Vanissa Building 8th Floor
29 Soi Chidlom
Ploenchit
10330 Bangkok
Tel. (66-2) 655 06 27
Fax (66-2) 655 06 28
E-mail: ebicbk@ksc15.th.com

UNITED STATES OF AMERICA

Berman Associates
4611-F Assembly Drive
MD20706 Lanham
Tel. (800) 274 44 47 (toll free telephone)
Fax (800) 865 34 50 (toll free fax)
E-mail: query@berman.com
URL: http://www.berman.com

**ANDERE LÄNDER/OTHER COUNTRIES/
AUTRES PAYS**

Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer
Wahl / Please contact the sales office of
your choice / Veuillez vous adresser au
bureau de vente de votre choix

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): 7 ECU



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-1030-5



9 789282 810309 >