

# Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN .....	172
PRIMERA PARTE: LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN .....	176
I. Políticas internas .....	176
1. Establecer las condiciones para un crecimiento sostenible y la creación de empleo .....	176
2. Dar prioridad a los conocimientos .....	177
3. Modernizar los programas de empleo .....	178
4. Mejorar las condiciones de vida .....	178
II. Cohesión económica y social .....	179
1. Mantener el esfuerzo de cohesión .....	179
2. Acentuar la concentración .....	180
3. El futuro del Fondo de Cohesión .....	183
4. Apoyo estructural para los nuevos países miembros .....	183
5. Mejorar la relación coste-eficacia .....	184
III. La Política Agrícola Común .....	185
1. Evaluación del proceso de reforma .....	185
2. Perspectivas a largo plazo .....	186
3. Objetivos políticos de la PAC .....	188
4. Nuevas reformas .....	188
IV. La Unión en el mundo .....	193
1. Una Europa estable y abierta al mundo .....	193
2. Una Europa fuerte y coherente .....	194
V. Una Comisión eficaz al servicio de los europeos .....	196
SEGUNDA PARTE. EL RETO DE LA AMPLIACIÓN .....	197
I. Evaluación basada en los criterios para la adhesión .....	197
1. Criterios políticos .....	198
2. Criterios económicos .....	200
3. Otras obligaciones derivadas de la adhesión como miembros de la Unión .....	202

II. Los problemas más importantes en el camino hacia la ampliación (estudio de impacto) . . . . .	205
1. Agricultura . . . . .	206
2. Política de cohesión . . . . .	206
3. Funcionamiento del mercado único . . . . .	207
4. Aplicación de las normas sobre medio ambiente . . . . .	207
5. Transportes . . . . .	207
6. Seguridad nuclear . . . . .	208
7. Libertad, seguridad y justicia. . . . .	209
8. Conflictos fronterizos . . . . .	209
9. Aplicación de la legislación comunitaria antes de la adhesión . . . . .	209
III. Una estrategia para la ampliación . . . . .	210
1. Negociaciones de adhesión . . . . .	210
2. Estrategia de preadhesión reforzada . . . . .	211
IV. Chipre . . . . .	212
1. Desarrollo económico . . . . .	213
2. Perspectivas de llegar a un acuerdo político . . . . .	213
3. Relaciones con la Unión Europea . . . . .	213
V. La Conferencia europea . . . . .	213
VI. Relaciones con Turquía . . . . .	214
VII. Recomendaciones finales . . . . .	215
TERCERA PARTE. NUEVO MARCO FINANCIERO (2000–2006). . . . .	217
I. Problemática global . . . . .	217
1. Abarcar un período de una duración suficiente . . . . .	217
2. Permitir la financiación de las necesidades esenciales. . . . .	218
3. Garantizar una gestión sana de la hacienda pública . . . . .	218
II. Dinámica de los gastos . . . . .	218
1. Gastos agrícolas . . . . .	219
2. Gastos estructurales . . . . .	219
3. Otras categorías de gastos . . . . .	220
4. Reservas . . . . .	222
5. Marco de referencia propuesto . . . . .	222
III. Sistema de financiación . . . . .	222
1. Funcionamiento del sistema . . . . .	222
2. ¿Introducción de un nuevo recurso propio? . . . . .	223
3. Principales tendencias de aquí al año 2006. . . . .	224
4. Sistema de financiación futuro . . . . .	225
ANEXO A LA TERCERA PARTE: CUADROS Y GRÁFICO. . . . .	225

## 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 profundamente 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% 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 Maastricht 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 introducción 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 configurar 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, insosteniblemente 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 mayor y sus implicaciones se hacen cada vez más y 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 permanentemente 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 dictámenes 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.

### *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.

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 instru-

mentos 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.

### **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.

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 puede 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 — investiga-



ción, 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 favo-

rezcan 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 empresas 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 em-

pleo 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 amplía 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 130A. Re-

presenta 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<sup>os</sup> 1 y 6) como en las regiones industriales en crisis (objetivo n<sup>o</sup> 2) o rurales (objetivo n<sup>o</sup> 5b). Además, se ha desplegado un importante esfuerzo en relación con el empleo y la transformación industrial (objetivos n<sup>os</sup> 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<sup>o</sup> 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 nº 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 nº 1*

Las regiones menos desarrolladas subvencionables en virtud del objetivo nº 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 nº 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 sub-

vencionable, 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 nº 1 que superen el umbral del 75%, deberá prevverse 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 nº 1. Igualmente, las regiones más septentrionales con una densidad de población muy baja, actualmente incluidas en el objetivo nº 6 y que no serían incluidas en el objetivo nº 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, el 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 nº 2: la reconversión económica y social*

Un nuevo objetivo nº 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 nº 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 nº 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, artesanas, 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 in-

tervención 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 nºs 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 nºs 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 nºs 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 nºs 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 finan-

ciación 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 400 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 in-

novadoras, 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<sup>os</sup> 1 y 2. El objetivo horizontal n<sup>o</sup> 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 sec-

tor 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 esponjiforme 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 alimenticios, 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 *negocia-*

*ciones 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 en el 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 establezcan 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 acumu-

larse (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 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 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 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 adquirieran 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 autori-

zar 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.<sup>4</sup> 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 de-

sarrollo 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.

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.

#### **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 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, empezando 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 candidatos. 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 conso-

nancia 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, 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 pro-



ceso 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 princi-

pios 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 Herzegovina. 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 maniobra 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 la valorización de los mismos 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 financiados 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 no gubernamentales u otras 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 Co-

misión 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 considera-

ción 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 Dere-

cho". 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 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 junio de 1997. 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 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 candida-

tos 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 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 adentrarse 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 re-

cogidas 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 criterio, 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 Cen-

tral 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. Si hay, empero, provisiones 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 tocante 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 tocante 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 garantizar 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 apli-

cación 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 po-

dría 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 mo-

mento 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 a 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 ó 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 ecus 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 experimen-

tan 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 perspectiva 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 aprobación 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 com-

plejidad 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 ofreciéndoles 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 ad-

quirir 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 familiarizarían 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 co-

munidades 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, declaraciones 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 Europa.

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 compromiso 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 fun-

ción 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 culminen al mismo tiempo. En gran medida, la fecha de conclusión de las negociaciones de adhesión de-

penderá 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 huma-

nos 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 considera-

bles 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 primer 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 comunes 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 comuni-

taria 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.

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.

## 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.
- 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 millones de ecus a precios constantes de 1997.

Sobre este total, se destinaría un importe de 210 millones 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 nº 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 nº 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 millones 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 millones de ecus. Con un importe constante de 1,0 millones 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 millones 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 las 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 Comu-

nidad 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 uno 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 au-

mentan 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 económico (que podría proporcionar los dos tercios restantes). Sin embargo, las regiones que continuarán clasificadas en el "objetivo nº 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 efec-

tos 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 situaciones 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.

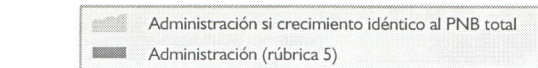
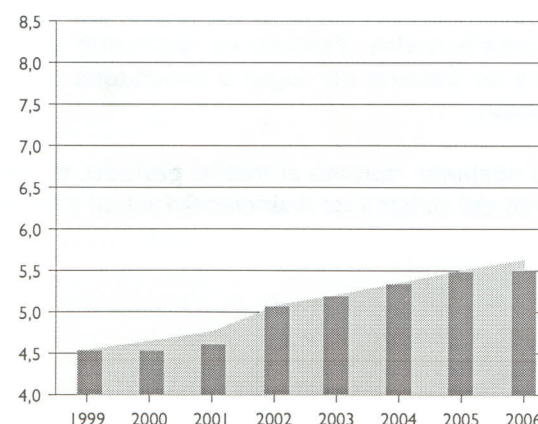
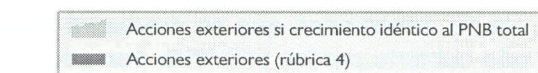
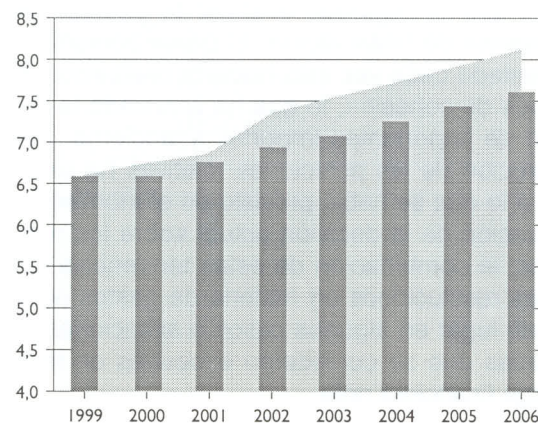
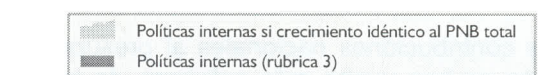
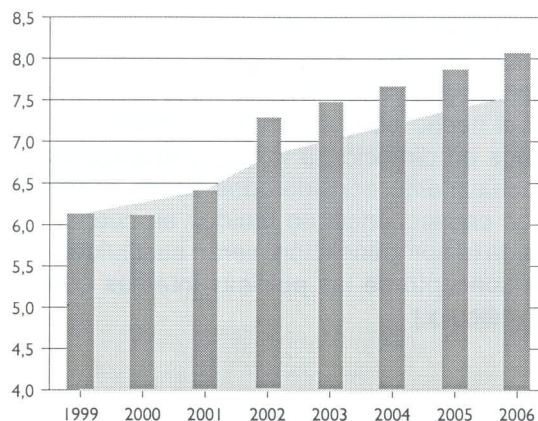
— Hipótesis de una adhesión de cinco nuevos Estados miembros en 2002. No habrían otras adhesiones durante el período considerado.

— 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.

GRÁFICO  
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EN  
CONCEPTO DE LAS RÚBRICAS 3, 4 Y 5  
(Millardos de ecus, precios 1997)



**CUADRO NÚM. 1**  
**CUADRO GENERAL DEL NUEVO MARCO FINANCIERO 2000-2006 (PRECIOS DE 1997)**  
**(Millardos de ecus)**

<i>Créditos para compromisos</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura (línea directriz) . . . . .	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
Acciones estructurales . . . . .	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
<i>de las que: adaptaciones anteriores</i> . . . . .	1,8							
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 NÚM. 2**  
**RÚBRICA 1: EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS AGRÍCOLAS (PRECIOS CORRIENTES)**  
**(Millardos de ecus)**

	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
<b>Comunidad de los Quince</b>								
PAC reformada . . . . .	47,1	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
<b>Nuevos Estados miembros</b>								
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 adhesión (2) . . . . .		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Margen</i> . . . . .		2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	3,0	4,7

(1) Hipótesis de un deflacionador del 2 por 100 por año de 1999 a 2006.  
(2) Es decir, 500 millones a precios constantes de 1997.

**CUADRO NÚM. 3**  
**RÚBRICA 2: EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS**  
**EN CONCEPTO DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES (PRECIOS DE 1997)**  
**(Millardos de ecus)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Comunidad de los Quince</b>								
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 miembros (1) . . . . .		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 NÚM. 4**  
**AYUDA PREVIA A LA ADHESIÓN Y GASTOS RELACIONADOS**  
**CON LA ADHESIÓN DE NUEVOS ESTADOS MIEMBROS (PRECIOS DE 1997)**  
**(Millardos de ecus)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total de la ayuda previa a la adhesión</b> . . . . .	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					
<b>Importes para los nuevos Estados miembros</b>				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.

**CUADRO NÚM. 5**  
**LÍMITE MÁXIMO DE RECURSOS PROPIOS Y RECURSOS PROPIOS REALES**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Límite máximo (porcentaje del PNB) . . . . .	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Recursos totales (porcentaje 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 NÚM. 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