



CIRIEC-España, Revista de Economía
Pública, Social y Cooperativa
ISSN: 0213-8093
ciriec@uv.es
Centre International de Recherches et
d'Information sur l'Economie Publique, Sociale
et Coopérative

Jordán Galduf, Josep Ma.

Los Fondos Estructurales y la ampliación al este de la Unión Europea
CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 35, agosto, 2000, pp. 85-
102

Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative
Valencia, Organismo Internacional

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17403505>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Los Fondos Estructurales y la ampliación al Este de la Unión Europea

Josep M^a Jordán Galduf

Catedrático de Universidad. Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de València

RESUMEN

El objeto de este artículo es realizar una reflexión en torno al posible impacto del proceso de ampliación actual de la Unión Europea (UE) sobre su política de cohesión económica y social. En una primera parte, se destacan las razones por las cuales la ampliación hacia el Este constituye una prioridad para la UE y se expone la estrategia de preadhesión llevada a cabo a lo largo de los años noventa. Posteriormente, se analizan las propuestas de la Agenda 2000 y las vías de financiación establecidas para la ampliación, valorando las repercusiones de la misma sobre las acciones estructurales y el conjunto de la UE. Una de las principales conclusiones es que, aunque se trata de una ampliación difícil, con ajustes importantes, la misma representa una excelente oportunidad para contribuir a la estabilidad política y al progreso económico y social del viejo continente.

PALABRAS CLAVE: Fondos estructurales, Unión Europea, Ampliación de la UE.

RÉSUMÉ

L'objet de cet article est de réfléchir sur l'impact que peut avoir le processus actuel d'élargissement de l'Union européenne (UE) sur sa politique de cohésion économique et sociale. Une première partie met en relief les raisons pour lesquelles l'élargissement vers l'Est représente une priorité pour l'UE et décrit la stratégie de préadhésion mise en œuvre pendant les années 90. Les propositions de l'Agenda 2000 et les voies de financement établies pour l'élargissement sont ensuite analysées, tout en évaluant les répercussions de celui-ci sur les actions structurelles et sur l'ensemble de l'UE. Même s'il s'agit d'un élargissement difficile, avec d'importants ajustements, une des principales conclusions est qu'il représente une excellente occasion pour contribuer à la stabilité politique et au progrès économique et social du vieux continent.

MOTS CLÉ: Fonds structurels, Union européenne, Élargissement de l'UE.

ABSTRACT

This paper addresses the potential impact of the current European Union (EU) enlargement process on EU economic and social cohesion programmes. The first part highlights the reason why enlargement is a priority for the EU and explains the pre-enlargement strategy carried out in the nineties.

The Agenda 2000 proposals and the funding avenues provided for EU enlargement are subsequently examined, assessing the repercussions of enlargement on structural actions and the EU as a whole. One of the main conclusion is that, although it is a difficult process requiring considerable adjustment, it is an excellent opportunity to contribute to political stability and economic and social progress in Europe.

KEY WORDS: Structural funds, European Union, EU Enlargement.

1.- Introducción

La Unión Europea (UE) afronta en la actualidad un desafío de gran calado histórico: su ampliación hacia el Este. Además de Chipre y Malta (dos países mediterráneos), son diez los países de Europa Central y Oriental (PECO) aspirantes a la adhesión: Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, Estonia, Letonia y Lituania. Por otra parte, se halla también la candidatura de Turquía (otro país mediterráneo), aunque no cabe considerar por ahora su incorporación al menos a medio plazo.

La ampliación de la UE hacia el Este ha sido considerada por los mandatarios europeos tanto una "obligación moral" como una "necesidad política" (Dehaene, 1996). Obligación moral, puesto que es preciso cerrar una etapa abierta tras la 2^a Guerra Mundial en que Europa quedó dividida entre un Este y un Oeste. Necesidad política, dado que la estabilidad del continente depende en buena medida del éxito con que culminen los PECO su transición hacia la democracia y la economía de mercado.

A la postre, la meta del proyecto de construcción europea es conseguir una estabilidad y un bienestar para Europa en su conjunto, y si hasta el momento la integración europea ha reportado a la parte occidental una estabilidad y un bienestar sin precedentes, es justo y necesario que ahora puedan participar en dicho proyecto (y en sus resultados) los países del centro y del Este de Europa.

Sin embargo, es cierto también que la ampliación de la UE hacia el Este no puede hacerse de manera que debilite el proceso de construcción europea y provoque fisuras en la propia unión. Como señaló Jacques Delors, en una entrevista concedida a Le Monde (17 de enero de 2000), la ampliación no puede acometerse como "una huida hacia delante", sin calibrar una respuesta mínima a los problemas que plantea y sin perfilar conciudadadamente el tipo de proyecto común que perseguimos los europeos.

De ahí el debate sobre la reforma institucional que ahora se halla en curso y que, en parte (en sus aspectos más urgentes y operativos), resolverá el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000 (otra parte, la centrada en la definición del modelo europeo, quedará pendiente para más adelante). Y de ahí también que se plantease en su momento la llamada Agenda 2000 y se aprobasen con posterioridad las Perspectivas Financieras 2000-2006. Tales Perspectivas proporcionan el marco en que operarán los gastos y los ingresos de la UE durante esos siete años, y con ello el posible alcance de las principales políticas comunitarias en dicho periodo.

Es importante considerar, así, la compatibilidad entre el actual proceso de ampliación de la UE y la consecución de los objetivos de las políticas comunitarias (entre ellas, de manera destacada, la relativa a los Fondos Estructurales). Ese es el objeto esencial del presente artículo, procediéndose del siguiente modo: en la sección 2 se analiza la evolución del proceso de ampliación hasta el presente; en la sección 3 se expone el modo en que se halla prevista su financiación por parte de la UE; en la sección 4 se estudian las implicaciones de la ampliación sobre otras políticas comunitarias (en particular, sobre las acciones estructurales); por último, en la sección 5 se aportan las conclusiones finales.

2.- La ampliación a la Europa del Este

Hasta la fecha se han llevado a cabo ya cuatro ampliaciones de la UE, por las cuales se han añadido nueve países a los seis fundadores (que fueron Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo): en 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en 1981, Grecia; en 1986, España y Portugal; y en 1995, Austria, Finlandia y Suecia. Cada una de dichas ampliaciones ha tenido, sin duda, sus dificultades (en particular la que incorporó a España). Ahora bien, la próxima ampliación (que será la quinta) se presenta como mucho más difícil que las anteriores, dadas las características estructurales (económicas y sociales) de los países candidatos a la adhesión (véase el cuadro 1).

No es el caso de Malta ni de Chipre, si bien este último país tiene el problema específico de su división política desde que fuera invadido por Turquía en 1974, encareciendo la UE un acuerdo de reunificación entre las comunidades griega y turca para poder llevar adelante su adhesión. La dificultad principal la representan los PECO, mucho más pobres por término medio que la UE y con los problemas relativos a una transición sistémica (aunque su evolución económica está siendo, en general, bastante satisfactoria en los últimos años).

2.1. Breve perspectiva histórica

Los orígenes del proceso de ampliación de la UE hacia el Este se sitúan en 1989, cuando los PECO abandonan un sistema de planificación central (vigente durante cerca de 50 años) e inician su transición hacia una economía de mercado y un sistema político democrático. Dicha transición no iba a resultar nada fácil. Tales países (con Hungría como pionero) pusieron gradualmente en marcha una serie de actuaciones que incorporaban medidas de estabilización macroeconómica y de reforma estructural, combinando la liberalización interna y externa con la convertibilidad de las divisas y la devaluación de los tipos de cambio, la privatización, la reforma bancaria y la implantación de una polí-

LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA
Cuadro 1: Indicadores económicos de la UE y de los países candidatos. Año 1997.

	PIB (m. m. euros)	% s/UE-15	PIB per cápita en ppp (euros)	UE-15=100	Población (miles)	Superficie (1.000 Km ²)
Alemania	1.455	24,4	20.030	110,8	82.060	357
Austria	144	2,4	20.400	112,8	8.075	84
Bélgica	172	2,9	20.416	112,9	10.192	31
España	439	7,4	13.936	77,1	39.348	505
Finlandia	113	1,9	17.311	95,8	5.147	338
Francia	1.033	17,3	18.916	104,6	58.723	544
Irlanda	58	1,0	16.782	92,8	3.693	69
Italia	930	15,6	18.474	102,2	57.563	301
Luxemburgo	11	0,2	29.440	162,8	424	3
Holanda	265	4,4	18.996	105,1	15.650	41
Portugal	63	1,1	12.543	69,4	9.957	92
Dinamarca	126	2,1	20.596	113,9	5.295	43
Grecia	73	1,2	12.216	67,6	10.508	132
Suecia	191	3,2	18.123	100,2	8.848	450
Reino Unido	892	15,0	17.786	98,4	59.084	242
UE-15	5.965	100,0	18.078	100,0	374.566	3.231
Bulgaria	9	0,2	4.400	24,3	8.283	111
Eslovaquia	17	0,3	8.900	49,2	5.388	49
Eslovenia	16	0,3	13.000	71,9	1.985	20
Estonia	4	0,1	7.000	38,7	1.454	45
Hungría	40	0,7	8.900	49,2	10.135	93
Letonia	5	0,1	5.100	28,2	2.458	65
Lituania	8	0,1	5.800	32,1	3.704	65
Polonia	120	2,0	7.500	41,5	38.660	313
R. Checa	46	0,8	12.000	66,4	10.299	79
Rumania	31	0,5	5.800	32,1	22.526	238
PECO-10	296	5,0	7.500	41,5	104.892	1.078
Chipre	8	0,1	14.101	78,0	663	9
Malta	3	0,0	-	-	378	0
Turquía	176	3,0	6.689	37,0	63.451	775

Fuente: Eurostat y Servicio de Estudios de La Caixa.

tica monetaria rigurosa y una política fiscal de corte occidental (Banco Mundial, 1996, y Ahijado y Osuna, 1999).

La UE comenzó a instrumentar muy pronto una serie de acuerdos comerciales y de cooperación financiera con cada uno de esos países con el fin de apoyar sus reformas políticas y económicas. Entre 1991 y 1996 los acuerdos comerciales fueron adoptando sucesivamente la forma de acuerdos de asociación, y recibieron el simbólico nombre de Acuerdos Europeos. Su objetivo era establecer en el plazo de 10 años un área de libre comercio entre la UE y cada uno de los PECO, así como entre los propios PECO.

En cuanto a la cooperación financiera, la UE puso en marcha a partir de 1989 el llamado programa Phare (con cargo al presupuesto comunitario) y facilitó a los PECO créditos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). A su vez, en 1991 se creó el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), que es una institución regional de préstamos hacia todos los países del Este, participando la UE con carácter mayoritario en el mismo (junto a los Estados Unidos y otros países de la OCDE). Con todo lo cual, se ha tratado de aportar asistencia técnica y ayuda financiera a los PECO para la realización de infraestructuras y equipamientos sociales, la dinamización del sector privado y su adecuación al mercado único europeo.

Respecto a Rusia y demás países de la antigua Unión Soviética, que hoy constituyen la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la UE ha hecho a su vez un esfuerzo considerable de aproximación y apoyo a sus reformas, aunque estas avanzan más lentamente que en el caso de los PECO y es patente su precariedad institucional. Así, en el ámbito comercial, desde principios de los años noventa tales países están incluidos en la lista de beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE. En el ámbito financiero, la CEI es objeto del amplio paquete presupuestario que representa el programa Tacis (si bien éste resulta menor que el programa Phare).

La evolución económica y social de los PECO a lo largo de los años noventa ofrece un perfil similar en todos ellos: la transición se inicia con un desplome de los niveles de producción y empleo (sobre todo en el sector industrial), para experimentar posteriormente una recuperación más o menos rápida. La cadencia de estas fases, no obstante, difiere en cada país dependiendo de la decisión con que se han acometido las reformas económicas.

En todo caso, como consecuencia de las reformas en curso y del establecimiento de los Acuerdos Europeos, se han intensificado notablemente las relaciones comerciales y financieras entre la UE y los PECO. Así, la cuota de estos países en las importaciones comunitarias, que sólo representaba algo más de un 5% en 1990, llegó ya al 9% en 1997, y las exportaciones comunitarias dirigidas a los mismos pasaron de suponer un 6% del total en 1990 a un 12% en 1997 (Bataller y Jordán, 1999). Por otro lado, la inversión extranjera directa en los PECO (en su mayor parte europea) alcanzó los 50.000 millones de dólares entre 1990 y 1997, absorbiendo su mayor parte Hungría, Polonia y la República Checa. Todo lo cual ha propiciado una evolución económica cada vez más positiva de dichos países.

Por supuesto, España ha participado también en esta intensificación de relaciones comerciales y financieras entre la UE y los PECO. Así, la exportación española a dichos países ha sido creciente en los últimos años, aunque la inversión se halla por debajo de su potencial (Alejo, 2000). Los sectores con mayor presencia española son: automóviles y repuestos, aparatos eléctricos y mecánicos, productos agroalimentarios, calzado y confección. Y los sectores con mayor potencial son: construcción e infraestructuras, automoción, tratamiento de aguas, máquina herramienta, bienes de consumo y equipamiento de hogar.

Mientras tanto, la cuota de Rusia y demás miembros de la CEI en los intercambios comerciales de la UE se mantuvo prácticamente estancada a lo largo de los años noventa (por debajo del 5%, tanto en las importaciones como en las exportaciones comunitarias), y las inversiones directas europeas en dichos países tampoco consiguieron despegar. Todo ello, producto de la crisis de la economía rusa, de los menores avances en la transición de la misma y de unos acuerdos menos comprometidos de liberalización comercial recíproca.

2.2. La estrategia en pro de la adhesión

Fue el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en junio de 1993 el que abrió la posibilidad de ampliación de la UE hacia el Este, definiendo los criterios que habrían de cumplir los PECO para poder convertirse, en su día, en Estados miembros. Tales criterios son los siguientes:

- 1) El logro de unas instituciones estables que aseguren la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.
- 2) La implantación de una economía de mercado viable, que permita hacer frente a la competencia y adaptarse al normal funcionamiento del mercado único europeo.
- 3) Tener la capacidad de asumir las obligaciones que entraña la adhesión (el acervo comunitario), incluyendo las derivadas de la unión económica y monetaria.

Cada uno de los PECO solicitó su adhesión a la UE entre 1994 y 1996 (el primero Hungría, en marzo de 1994, y el último Eslovenia, en junio de 1996), y con esta meta en el horizonte dichos países trataron de avanzar (en mayor o menor medida) en sus programas de reforma política, económica e institucional. Por su parte, tanto Chipre como Malta habían solicitado ya su adhesión a la UE en 1990, aunque Malta anuló su solicitud en 1996 y volvió a presentarla en 1998. En cuanto a Turquía, dicho país tiene presentada su solicitud de adhesión desde 1987.

Otro impulso al proceso de ampliación lo dio el Consejo Europeo celebrado en Essen en diciembre de 1994. En el mismo se adoptó una estrategia de preadhesión basada en los siguientes puntos:

- a) la profundización de las relaciones entre los PECO y la UE; b) el desarrollo de los Acuerdos Europeos;
- c) la adaptación de la asistencia financiera proporcionada por el programa Phare; d) la preparación para la integración en el mercado interior.

El programa Phare es, sin duda, el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión de los 10 PECO. Durante el período 1995-1999 la financiación del mismo se situó en torno a los 6.700 millones de euros, concentrándose sus actuaciones más importantes en los sectores siguientes: 1) infraestructura (energía, transporte y telecomunicaciones); 2) desarrollo del sector privado y asistencia a las empresas; 3) educación, formación e investigación; 4) protección del medio ambiente y seguridad nuclear; 5) reestructuración de la agricultura.

Un tercer paso importante en el proceso de ampliación de la UE hacia el Este lo representó el Consejo Europeo celebrado en Madrid en diciembre de 1995, que se preguntó ya sobre las posibles repercusiones que tendría la ampliación en las políticas comunitarias (en especial, en la política agrícola y en las acciones estructurales) y en las perspectivas financieras futuras de la UE, y encargó a la Comisión un estudio al respecto. Dicho estudio daría lugar en julio de 1997 al programa de acción denominado Agenda 2000.

Otro paso decisivo en el proceso de ampliación lo constituyó el Consejo Europeo de Luxemburgo en junio de 1997. En el mismo se decidió la división de los países candidatos en dos grupos, en función del grado de cumplimiento de cada país de los criterios de Copenhague. El grupo de los más avanzados los formaban Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia y Estonia, además de Chipre, y con ellos se iniciaron ya las negociaciones para la adhesión el 31 de marzo de 1998. El resto de los PECO (Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Letonia y Lituania) había de esperar a mejorar en el cumplimiento de los criterios de adhesión e iniciar (junto a Malta) las negociaciones más adelante. Turquía se sintió muy agraviada entonces por no haber sido incluida en ninguno de los dos grupos anteriores, tensándose a raíz de ello sus relaciones con la UE.

Ahora bien, la experiencia mostró que esta división de los países candidatos en dos grupos no era adecuada y generaba además distorsiones muy importantes. Así, los países del segundo grupo (que se habían quedado por el momento al margen de la negociación) estaban viendo reducidos los flujos de inversión y comerciales, los cuales se dirigían en mayor medida hacia los candidatos del primer grupo (Servicio de Estudios de la Caixa, 2000). Ello lastraba el propio proceso de transición de dichos países y sus posibilidades de una rápida integración en la UE. Por otro lado, la negociación por grupos no atendía adecuadamente la situación individual de cada país (que era y es bastante diferente).

Por todo ello, en el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, se decidió adoptar un nuevo enfoque en la estrategia para la ampliación. En primer lugar, se acordó iniciar también las negociaciones de adhesión con los países del segundo grupo, de manera que a partir de la primavera de 2000 se hallan negociando simultáneamente su acceso a la UE los 12 candidatos. En segundo lugar, se acordó adoptar una estrategia de negociación individualizada, en la que es más relevante el

análisis de la posición de cada país en su marcha hacia la UE. Y en tercer lugar, se acordó otorgar a Turquía el status de país candidato, estableciéndose que su calendario de adhesión se hallará supereditado al cumplimiento de los criterios de Copenhague (por el momento lejos de cumplir).

Por ahora, los países candidatos están avanzando considerablemente en el cumplimiento de los criterios de adhesión. En cuanto al primer criterio, de carácter político, tan sólo lo incumple Turquía de manera significativa (que sigue presentando problemas con la minoría kurda y con el tratamiento de los derechos humanos en general). En cuanto al tercer criterio, la adopción de la normativa comunitaria, éste requiere una administración pública y un sistema jurídico adecuados, siendo los países más atrasados al respecto Bulgaria y Rumania.

El segundo criterio, de carácter económico, consiste en la consecución de una economía de mercado que funcione adecuadamente y con capacidad para resistir la competencia en el seno de la UE. Los distintos países están logrando progresos significativos en esa dirección, al hilo del desarrollo de sus programas de reforma estructural. La mayoría de los mismos se puede decir que son ya economías capitalistas plenamente operativas (Bulgaria, Rumania y Turquía son los que presentan un peor balance al respecto). De cualquier manera, casi todos necesitan realizar aún un gran esfuerzo de adaptación al mercado único europeo (Chipre y Malta son los que se hallan en una mejor situación al respecto).

3.- La asociación para la adhesión y las Perspectivas Financieras 2000-2006

Según se ha indicado anteriormente, la Agenda 2000 fue el Informe presentado por la Comisión Europea en julio de 1997 como respuesta a la petición realizada por el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995. Es un documento que trata, en conjunto, sobre la ampliación de la UE hacia el Este, sobre las necesarias reformas de las políticas comunes (especialmente, la agrícola y la de cohesión económica y social) y sobre el marco financiero de la UE a partir del 31 de diciembre de 1999.

Con relación a la ampliación, hay un análisis de su posible impacto y recomendaciones para abordarla de la mejor manera posible. En ese sentido, se propone intensificar la estrategia de preadhesión, incorporando dos aspectos nuevos: la asociación para la adhesión y la amplia participación de los países candidatos en los programas comunitarios y en los mecanismos de aplicación del acervo comunitario (Comisión Europea, 2000).

La Agenda 2000 fue la base para una amplia discusión en el seno de la UE, finalizando las negociaciones al respecto en el Consejo Europeo celebrado en Berlín en marzo de 1999. En él se llegó a

un acuerdo global sobre el programa de acción para el periodo 2000-2006, el cual abarca cuatro ámbitos estrechamente relacionados: la reforma de la política agrícola común (PAC), la reforma de la política estructural, los instrumentos de preadhesión y el nuevo marco financiero.

La llamada asociación para la adhesión (distinta de los Acuerdos de Asociación de principios de los noventa) es el marco que engloba y coordina las ayudas brindadas por la UE a cada uno de los países candidatos, fijando las prioridades sectoriales en su proceso de adaptación a la legislación comunitaria. La ayuda financiera de la UE está supeditada al respeto de estas prioridades por parte de los países candidatos.

En este contexto, a partir del año 2000 son tres los instrumentos financieros establecidos por la UE para respaldar las reformas de los países candidatos y su proceso de adaptación a las exigencias del acervo comunitario: 1) el propio programa Phare; 2) un fondo de asistencia para la preadhesión agrícola (Sapard); 3) un instrumento estructural de preadhesión (Iepa).

Por supuesto, estas tres líneas de actuación se hallan recogidas en las Perspectivas Financieras 2000-2006. Así, el programa Phare cuenta con un presupuesto de unos 10.500 millones de euros para esos siete años (1.560 por año), dedicándose principalmente su ayuda a inversiones para mejorar las infraestructuras y la cohesión económica y social de los países candidatos, y a proyectos que refuerzen las instituciones (permitiendo la adaptación de las administraciones y los sistemas judiciales). El fondo de asistencia para ayudas suplementarias a la agricultura y el desarrollo rural (Sapard) cuenta con unos 3.600 millones de euros (520 por año), y el instrumento estructural de preadhesión (Iepa) con unos 7.000 millones de euros (1.040 por año), consagrándose este último al desarrollo de las infraestructuras de transporte y a la mejora del medio ambiente de los países candidatos (con un papel similar al que cumple actualmente el Fondo de Cohesión para España, Portugal, Grecia e Irlanda).

Como es sabido, las llamadas Perspectivas Financieras constituyen el marco de los gastos comunitarios a lo largo de un periodo de varios años. Son el resultado de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, e indican la amplitud máxima y la composición de los gastos previsibles de la UE. Hasta la fecha han sido tres las Perspectivas Financieras acordadas: las de 1988-1992 (conocidas también como paquete Delors I), las de 1993-1999 (paquete Delors II) y las de 2000-2006 (que son las actuales).

Precisamente, las primeras Perspectivas Financieras de la UE hicieron posible la reforma de los fondos estructurales de 1988 y la puesta en marcha de una política de cohesión económica y social que acompañó a la realización del mercado único europeo. Por su parte, las segundas Perspectivas Financieras intensificaron la política estructural de la UE en su proceso de avance hacia una unión económica y monetaria. En cuanto a las tercera Perspectivas Financieras, las actuales, éstas constituyen, como se ha indicado, el elemento central del paquete financiero de la Agenda 2000, que incluye la reforma de las políticas comunes y la preparación del proceso de ampliación hacia el Este.

Las Perspectivas Financieras 2000-2006 presentan las siguientes características con relación a la ampliación (véase el cuadro 2):

- 1) Se amplía la financiación agrícola incluyendo una nueva política de desarrollo rural, el instrumento agrícola de preadhesión (Sapard) y un margen de importe disponible de cara a la ampliación.
- 2) Se reduce paulatinamente a partir del 2002 la dotación de los Fondos Estructurales destinada a los quince Estados miembros (concentrando sus prioridades en un número más limitado de regiones), y se incluye el instrumento estructural de preadhesión (Iepa).
- 3) La ayuda de preadhesión configura un nuevo capítulo presupuestario (el 7) al margen de las acciones exteriores, y en él se recogen tanto los instrumentos agrícola y estructural de preadhesión (ya apuntados) como el programa Phare.
- 4) Al margen de las partidas normales del presupuesto comunitario, a partir del año 2002 hay un apartado de fondos disponibles o destinados a la ampliación, en previsión de que puedan empezar a producirse a partir de entonces nuevas adhesiones, incluyendo una dotación para agricultura (a que se ha hecho ya referencia) y otra para otros gastos.

En suma, las Perspectivas Financieras 2000-2006 se hallan presididas por una política de rigor presupuestario, lo cual se pretende, sin embargo, que sea compatible con el adecuado desarrollo de las políticas comunitarias y con el proceso de ampliación de la UE hacia el Este (Barberán, 1999). El rigor presupuestario se concreta en el hecho de que el límite máximo de recursos propios en el periodo se establece en el 1,27% del PNB comunitario, y el límite de créditos para pagos se fija en el 0,97%, lo que supone 0,27 puntos menos que al término de las Perspectivas 1993-1999. Una parte de ese ahorro se prevé destinarlo a atender los gastos de las nuevas adhesiones posibles a partir del 2002, pero aún así el límite total de gastos queda establecido en el 1,13% del PNB comunitario (dejando para imprevistos lo que resta hasta el 1,27%).

Hay, por otro lado, un cambio sensible en la estructura del gasto con relación a la tendencia que venían marcando las Perspectivas Financieras anteriores (véase el cuadro 3), destacando un aumento del peso de los gastos agrícolas y una sensible reducción de los gastos estructurales. Ello no es debido tanto a la ampliación como a la política de rigor presupuestario acordada (tras grandes discusiones) en el Consejo Europeo de Berlín en 1999, y al cambio de prioridades en las políticas comunitarias allí establecido. Conviene preguntarnos, no obstante, por las posibles repercusiones del proceso de ampliación sobre dichas políticas, y en particular sobre la de cohesión económica y social.

Cuadro 2: Perspectivas financieras 2000-2006
(Créditos para compromiso, millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.Agricultura	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
2.Acciones estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
3.Políticas internas	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
4.Acciones exteriores	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5.Gastos administrativos	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
6.Reservas	900	900	650	400	400	400	400
7.Ayuda de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
-agrícola	520	520	520	520	520	520	520
-estructural	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
-Phare	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
TOTAL	91.995	93.385	93.805	93.005	91.465	90.795	90.260
Disponible nuevas adhesiones	-	-	4.140	6.710	8.890	11.440	14.220
-agrícola	-	-	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
-otros	-	-	2.540	4.680	6.640	8.510	10.820

Fuente: Conclusiones del Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999).

LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA

Cuadro 3: Evolución prevista de la estructura de los Gastos del presupuesto de la UE (porcentajes sobre el total)

	UE-15 1999	UE-15 2006	UE-21 (*) 2006
1.Agricultura	42,0	46,2	42,1
2.Acciones estructurales	40,5	32,3	38,5
3.Políticas internas	5,8	6,9	6,6
4.Acciones exteriores	6,2	5,1	4,3
5.Gastos Administrativos	4,6	5,7	5,2
6.Reservas	0,9	0,4	0,4
7.Ayuda de preadhesión	-	3,5	2,9
TOTAL (millones euros)	96.929	90.260	107.040

(*) El importe disponible para nuevas adhesiones (suponiendo que éstas sean 6) se ha asignado a las rubricas correspondientes al tipo de gasto que se prevé financiar.

Fuente: Barberán (1999).

4.- Implicaciones de la ampliación

Cuando culmine la quinta ampliación, con la incorporación de los doce países candidatos que ahora se hallan negociando, la UE estará formada por 27 Estados miembros y tendrá una población aproximada de 480 millones de habitantes (frente a los 375 actuales). Ello representa un importante potencial para la generación de beneficios generales, de carácter tanto económico como político (suponiendo, claro, que los países candidatos aprovechen adecuadamente el periodo de preadhesión para avanzar en su adaptación a la nueva situación). Ahora bien, la ampliación implicará también un aumento de la heterogeneidad dentro de la UE, lo que acarrearía ciertos problemas de ajuste, de naturaleza tanto sectorial como regional.

Según se indicó al principio del artículo, esta ampliación será mucho más difícil que cualquiera de las ampliaciones anteriores, dadas las características económicas y sociales de los países candidatos. Ahora bien, la ampliación de la UE hacia el Este constituye a su vez una oportunidad histórica como instrumento susceptible de promover la paz, la seguridad, la estabilidad política y

el progreso económico y social del viejo continente, beneficiándose de ello tanto los países candidatos como los actuales Estados miembros.

En efecto, como ha sucedido anteriormente en las distintas etapas de la integración europea, la ampliación implicará toda una serie de efectos estáticos y dinámicos (puesto que la liberalización de los mercados, que ya se está produciendo, permitirá como mínimo una mejor asignación de recursos, un mayor aprovechamiento de las economías de escala y un aumento de los intercambios intracomunitarios de bienes, servicios, tecnología y capitales). De esta manera, el mercado único ampliado puede generar un mayor crecimiento y más oportunidades de empleo. Ello favorecerá en especial el desarrollo de los PECO, pero este desarrollo se trasladará también a los actuales Estados miembros (a través del aumento del comercio intracomunitario) y facilitará, así, el progreso de Europa en su conjunto.

No olvidemos la experiencia española: el éxito que supuso para nosotros y para el resto de la UE nuestra incorporación a la misma. Sin duda, se ha tenido que realizar un gran esfuerzo para adaptarnos al mercado único y, a continuación, para poder participar en la unión económica y monetaria. Este esfuerzo ha comportado toda una serie de reformas económicas e institucionales, lo que se ha traducido en un proceso de liberalización y modernización económica y social de España (Martín, 1998). Claro que dicho esfuerzo se ha visto suavizado por la recepción de un considerable volumen de transferencias financieras netas.

Los resultados han sido claros: se han plasmado en la generación de una serie de importantes efectos (estáticos y dinámicos, microeconómicos y macroeconómicos) para la economía española. Se ha intensificado, así, el comercio intracomunitario (interindustrial e intraindustrial), se ha atraído un gran flujo de inversión extranjera directa y se han producido notables ajustes y cambios en la especialización productiva. Todo lo cual ha reportado una mayor convergencia nominal y real de España con la UE, y ello ha sido de gran provecho tanto para nuestro país como para el conjunto de Europa.

Pues bien, un proceso similar puede resultar en el caso de la integración de los PECO en la UE, siempre y cuando dichos países, como decíamos, realicen el esfuerzo de adaptación necesario. Por otra parte, y como en el caso español, la UE debe apoyar adecuadamente dicho esfuerzo. Claro que el signo claramente restrictivo que preside las Perspectivas Financieras 2000-2006 dificulta dicho apoyo. De ahí que se presenten ciertos aspectos conflictivos en el proceso de ampliación, los cuales sobresalen fundamentalmente en los ámbitos de la política agrícola y la política de cohesión económica y social (Viguera, 1999).

La agricultura es un capítulo clave en las negociaciones de adhesión de los nuevos candidatos, al absorber más de un 40% de los recursos financieros de la UE y comprender una parte considerable del acervo comunitario. Téngase en cuenta que dicho sector tiene todavía una notable importancia relativa en la economía de los PECO: representa en promedio cerca de un 9% del PIB y un 22%

LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA

del empleo (cuando en la UE dichos porcentajes son, respectivamente, del orden del 2,5% y del 5%). Sin embargo, se trata de una agricultura con grandes deficiencias estructurales.

Sin duda, el presupuesto comunitario, en las Perspectivas Financieras actuales, no está en condiciones de financiar la incorporación de los PECO a la PAC. Ahora bien, la propia PAC se halla en proceso de reforma, más aún ante la llamada Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La integración de los PECO en la PAC puede hacerse de una manera gradual. Mientras tanto, las transferencias financieras de la UE al sector agrario de dichos países (principalmente a través del Sapard) deben orientarse sobre todo a la modernización de las estructuras productivas, a la mejora de la situación veterinaria y fitosanitaria y, en especial, al desarrollo rural.

La política de cohesión económica y social, es decir, la actuación a través de los Fondos Estructurales, es el otro importante capítulo de carácter conflictivo en las negociaciones de adhesión de los PECO a la UE. El bajo nivel de renta per cápita de dichos países, a que se ha hecho ya referencia, les convertiría automáticamente, en su mayor parte, en regiones Objetivo nº 1 de las acciones estructurales de la UE. El presupuesto comunitario, en las Perspectivas Financieras 2000-2006, tampoco está en condiciones de acometer de golpe las actuaciones que en este ámbito comportaría su plena integración. Se impone, por tanto, también en este caso, la gradualidad.

Téngase en cuenta que la Reforma de los Fondos Estructurales (tras la Agenda 2000 y las Perspectivas Financieras 2000-2006) limita al 4% del PIB el máximo de recursos financieros que un Estado miembro puede recibir conjuntamente de los diferentes instrumentos de la política de cohesión económica y social. A su vez, hay que considerar que las acciones estructurales de la UE exigen un esfuerzo de cofinanciación por parte de los países beneficiarios, y ello limita también la capacidad de absorción de ayuda por parte de los mismos. En consecuencia, se considera que las Perspectivas Financieras 2000-2006 hacen posible ya la adhesión de algunos de los países candidatos sin grandes problemas para los actuales Estados miembros. Por otro lado, se espera una mejora progresiva del nivel de renta per cápita de los PECO, y que se vayan ejercitando los mismos en la experiencia que aportan los mecanismos financieros de preadhesión (el Phare, el Sapard el Iepa).

5.-Conclusiones

A lo largo de la primera década del siglo XXI, la UE llevará a cabo su quinta ampliación con la incorporación de 12 nuevos Estados miembros. Tal vez la misma se realice de una sola vez, accediendo los doce países al mismo tiempo, pero es más probable que la entrada tenga lugar de una manera escalonada, en dos o más fases sucesivas. En todo caso, las negociaciones de adhesión, ahora en curso, fijarán unos períodos transitorios adecuados para facilitar la adaptación y asunción del acervo comunitario.

Dos de los capítulos más conflictivos en ese contexto son los relativos a la PAC y a los Fondos Estructurales, entre otras cosas porque ambos suponen cerca del 80% del presupuesto comunitario. La aplicación de la PAC a los PECO requiere tanto la reforma de dicha política como el avance en la modernización agraria de tales países. La nueva PAC en una UE ampliada debe consistir más en una política de desarrollo rural y menos en una política de precios y mercados.

En cuanto a los Fondos Estructurales, se plantea la cuestión de si la política de cohesión económica y social en una UE de 27 se hará a costa de las actuales regiones comunitarias más débiles o, por el contrario, se asumirá un mayor esfuerzo financiero orientado a la solidaridad del conjunto de la UE. La segunda opción, a mi entender deseable, llevaría a dotar de más recursos a las futuras Perspectivas Financieras de la UE, superando el carácter restrictivo de las actuales. Por otro lado, cabe vislumbrar una Europa más dinámica tras el proceso de ampliación, y el mayor crecimiento económico que tenderá a experimentar una UE ampliada tal vez ayude a financiar un presupuesto comunitario más ambicioso que el actual.

En las Perspectivas Financieras 2000-2006 se ha previsto la fecha del año 2002 para que pueda empezar a producirse ya la adhesión de algunos candidatos a la UE (y, de hecho, ciertos países, con Polonia a la cabeza, desean entrar cuanto antes en la misma). Sin embargo, la complejidad que reviste la negociación, junto al carácter restrictivo de tales Perspectivas, retrasarán probablemente cualquier acceso hacia el final del periodo, o tal vez con posterioridad. Serán, pues, las nuevas Perspectivas Financieras, de 2007 en adelante, las que asumirán el grueso de la ampliación.

Hay tiempo, por tanto, para que la UE clarifique, como quería Delors, su modelo de organización o su proyecto político, más allá de la reforma institucional que aprobará el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000. Dicho modelo podrá ser más o menos federal, pero lo que parece imprescindible es que tenga un fundamento ético, persistiendo en los móviles e impulsos que iniciaron su construcción y asumiendo como básicos los valores de la paz, la democracia, la libertad y la solidaridad (Küng, 1999).

En un futuro más o menos próximo el espacio de la UE quedará definido hacia el Este a lo largo de una frontera terrestre, abierta por el momento. Por un lado se hallan los Balcanes, que a la larga podría ser nuevos miembros si prospera el Proceso de Estabilización y Asociación que con los mismos tiene establecido la UE. Por otro lado se halla Rusia y la CEI, con quienes no se vislumbra sino una relación de asociación, existiendo por el momento unos Acuerdos de Colaboración y Cooperación que pretenden apoyar sus esfuerzos en pro de la democratización y la modernización.

Hacia el Sur la frontera de la UE es marítima, quedando en la otra ribera del Mediterráneo una serie de países con una delicada situación socioeconómica. Sería dramático que la mirada hacia el Este comportara una relegación de la preocupación europea por los Países Terceros Mediterráneos, agrandándose con ello el foso que les separa de Europa. Tras la cumbre Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 1995, la nueva política mediterránea de la UE pretende crear un clima más favorable para el desarrollo de la región (Bataller y Jordán, 2000). Conviene potenciar, así, dicha estrategia con el fin de impulsar el desarrollo del área mediterránea, en paralelo a la ampliación de la UE hacia el Este.

6.-Bibliografía

- AHIJADO, M. y OSUNA, R. (1999): *La ampliación al Este*, Pirámide.
- ALEJO, E. Y otros (2000): "Líneas estratégicas de la política comercial en los diferentes mercados", *Boletín Económico de ICE*, nº 2.641, 24-30 de enero.
- BANCO MUNDIAL (1996): "De la planificación centralizada a la economía de mercado", *Informe sobre el desarrollo mundial 1996*, Mundiprensa, Madrid.
- BARBERAN, R. (1999): "La hacienda pública de la Unión Europea", capítulo 3 del libro coordinado por J. M. Jordán Galduf *Economía de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid.
- BATALLER, F. Y JORDAN, J. M. (2000): "El Área Euromediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del Proceso de Barcelona", *Información Comercial Española*, nº 788, noviembre.
- BATALLER, F. Y JORDAN, J. M. (1999): "La dimensión exterior de la Unión Europea", capítulo 7 del libro coordinado por J. M. Jordán Galduf *Economía de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Glosario. Instituciones, políticas y ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo.

- DEHAENE, J. L. (1996): "La Unión Europea en los albores del siglo XXI", *Meridiano Ceri*, nº 12, diciembre.
- KÜNG, H. (1999): *Una ética mundial para la economía y la política*, Trotta, Madrid.
- MARTÍN, C. (1998): *España en la nueva Europa*, Alianza, Madrid.
- SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CAIXA (2000): "La ampliación de la Unión Europea", *Informe mensual*, enero.
- VIGUERA, E. (1999): "Las negociaciones para la ampliación: la posición española", *Boletín Económico de ICE*, nº 2.629, 27 de septiembre-3 de octubre.