

UNOS PRESUPUESTOS PARA UNA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ *

SUMARIO: I. Introducción. II. El presupuesto comunitario en 2002. III. Rasgos generales de los países con solicitud de adhesión. IV. La propuesta presupuestaria de la Comisión Europea hasta 2006. V. Breves conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La incorporación de un amplio número de países enclavados en el este de Europa puede significar en breve el quinto episodio de ampliación del proyecto europeo.

El Tratado de Roma (1957) fue suscrito inicialmente por seis países (Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos e Italia) que tenían en común entre otras cosas un nivel de desarrollo bastante elevado. El número de miembros de la entonces Comunidad Económica Europea se ha ido ampliando de manera progresiva hasta alcanzar los quince actuales, incorporando en muchos casos otros países con menor nivel de riqueza. En 1973 se procede a la primera ampliación (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). En 1981 se produce la integración de Grecia. La tercera ampliación trajo consigo la incorporación de Portugal y España en 1986 y, finalmente, en 1995 se ha producido la adscripción de Suecia, Finlandia y Austria.

Desde su inicio, se han producido cambios importantes en el proyecto de integración regional europeo. La idea primaria de crear una zona de libre cambio exenta de aranceles para mercancías como escaparate de las excelencias del mercado frente a la economía de socialismo de estado, se ha superado con la aplicación del contenido del Acta Única (libre circulación de los factores de producción: capital y trabajo)

* Economista. Responsable del Gabinete Económico Confederal de CC.OO.

y con la plena puesta en práctica de una moneda única desde enero de 2002 en doce países.

El proyecto europeo ha cumplido cuarenta y cinco años acumulando éxitos importantes en materia política, económica y social:

- Ha hecho desaparecer confrontaciones históricas entre países que desembocaron en conflictos bélicos durante el anterior siglo.
- Ha colaborado al mayor crecimiento económico de los países miembros por la aplicación del mercado único, una sola moneda y las políticas regionales.

La decisión de crear una moneda única ha colaborado activamente al crecimiento económico mediante la disminución de los tipos de interés y la desaparición de los movimientos especulativos contra las monedas nacionales.

De igual forma, las políticas regionales aplicadas han colaborado a reducir los desequilibrios territoriales entre naciones y regiones (-9 % desde 1988), incluso asumiendo la reciente incorporación de los *landers* alemanes. No obstante, aunque ha disminuido en general, las diferencias entre regiones han aumentado dentro de las naciones como consecuencia de un mayor crecimiento de las regiones ricas de los países más pobres ¹.

- Ha reforzado la cohesión social al apostar por un modelo apoyado en el Estado del Bienestar, si bien el reciente cuestionamiento del mismo está debilitando este postulado.

En los últimos años, los responsables de la Unión Europea en los diferentes niveles de decisión (supranacional y nacional), han concentrado su actividad en lograr la circulación efectiva del euro, última etapa de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El cumplimiento de los requisitos monetarios decididos en la cumbre de Maastricht (1992), elemento básico para participar en la moneda única, creó más reticencias en teoría que en la práctica, al disfrutar la economía europea de un período de relativa bonanza los dos años anteriores a la fecha de cumplimiento fijada (1999). Una circunstancia coyuntural, a la que añadir la relajación en la medición de algunos de los mismos, en especial la deuda pública acumulada en los distintos países miembros ².

La creación de la moneda única demostró desde el principio sus bondades aún sin estar en circulación. Quedaba pendiente convencer a los ciudadanos europeos de sus ventajas en la vida cotidiana en el momento de establecer la circulación de los billetes y monedas. El reto ha sido superado con más éxito del esperado, sobre todo, teniendo en cuenta el traspaso de soberanía asociado a la renuncia de las monedas propias. Esta

¹ Mayor detalle en «Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión europea en la perspectiva de la ampliación». CASTELLS, A., y ESPASA, M., *Papeles de Economía Española* n.º 91 2002.

² Aplicando a rajatabla el criterio hubieran quedado excluidos la mayor parte de los países e, incluso haciendo una interpretación muy flexible (100 % del PIB) habrían excluido de la moneda única a Bélgica e Italia.

positiva percepción de los ciudadanos era esperable en aquellos países con monedas tradicionalmente débiles, como es el caso de España, pero el desafío era distinto en países como Alemania y Francia, con monedas fuertes y muy queridas por sus habitantes.

La intensa ilusión inicial mostrada por la mayoría de los ciudadanos europeos ha dejado paso a ciertas reticencias, provocadas por el encarecimiento de los precios como consecuencia de una actitud bastante irresponsable de una parte de los empresarios. El redondeo, negado inicialmente por el Banco Central Europeo sin motivo solvente, puede traer desagradables consecuencias al estar generando un cierto descrédito de la nueva moneda. Un motivo suficiente para cortar de raíz este comportamiento inflacionista penalizando a los infractores.

Finalizada esta etapa, concentrada en exceso en temas económicos, se debería concretar un escenario de desarrollo del proyecto europeo en las próximas décadas. Desde algunas posiciones de orientación habitualmente nacionalista y conservadora, el mercado único y una sola moneda son el límite máximo del proyecto europeo. Amparándose en una interpretación muy parcial e interesada del principio de subsidiaridad, asignan el ámbito nacional como lugar de decisión sobre el resto de los temas. Según estos autores, el mercado se encargará de armonizar los aspectos necesarios para el buen funcionamiento de la economía. Incluso, algunas personas y organizaciones consideran haber llegado demasiado lejos apostando por una moneda única o articulando las actuales políticas comunes de carácter supranacional, por lo que apoyan quedar fuera de la zona euro y renacionalizar las acciones estructurales.

Para otros, las decisiones de armonización alcanzadas deben continuar en otras materias políticas, económicas y sociales, buscando una mayor integración a partir de nuevas cesiones de soberanía de los estados miembros. Se trata de hacer más Europa por encima de una simple agregación de estados. Un proyecto con estas características necesita una estructura política distinta con la posibilidad de desarrollar acciones comunes en más materias y, lógicamente una política presupuestaria más amplia, además de diferente.

Desde esta perspectiva, es preciso hacer hincapié en algunos de los actuales problemas y establecer nuevos retos:

1. Se mantienen significativas diferencias en la creación y distribución de la renta a nivel personal y territorial.
2. Se necesita consolidar y ampliar la capacidad de crecimiento económico, reduciendo la dependencia europea con Estados Unidos.
3. Se debe mejorar la influencia europea para exportar a terceros países un modelo social de mercado con la pretensión de apoyar una versión positiva del proceso de globalización.
4. Se debe afrontar la ampliación hacia los países del este de Europa.

Uno de los elementos a tratar en poco tiempo es la ampliación de la Unión Europea hacia el este, buscando integrar países en transición desde un régimen dictatorial en-

cuadrados en un régimen económico denominado como socialista de estado. Esta incorporación es percibida con bastante desgana por la mayoría de los ciudadanos europeos y con gran inquietud por aquellos gobiernos beneficiarios de las políticas agrícolas y de los fondos estructurales y de cohesión. El elevado peso del sector agrícola en sus economías, su reducido nivel de riqueza y los bajos costes laborales, crean un escenario no demasiado deseable desde una perspectiva estrecha de defensa de los intereses nacionales.

La ampliación, caso de producirse, además de los efectos presupuestarios transformarán las operaciones comerciales, desplazando el centro de gravedad más lejos del sur y del oeste con consecuencias en el poder político de los países más cercanos a los nuevos socios.

De igual forma, un número superior de miembros obliga a introducir modificaciones estructurales en el sistema de representación y de gobierno de la Unión Europea. El actual modelo institucional de toma de decisiones por unanimidad en todos los temas ajenos al mercado único es ya bastante ineficaz, pero se convierte en insostenible en una Unión Europea con más de veinte miembros.

En la actual situación, marcada por la incertidumbre en economía y la confusión en la definición de un nuevo orden mundial después de la desaparición del bloque comunista con la caída del muro de Berlín, los responsables políticos están demostrando una cierta indolencia para abordar los interrogantes del futuro. Su actitud parece mezcla de agotamiento después del intenso esfuerzo realizado para aplicar las recientes medidas, y de un cierto miedo por adoptar nuevas decisiones a favor de consolidar y mejorar la tarea iniciada hace casi medio siglo.

II. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO EN 2002

Las dotaciones de gasto incluidas en el presupuesto de la Unión Europea es la representación de las políticas comunes supranacionales. Los ingresos son demostración del esfuerzo exigido a los estados miembros para desarrollar las políticas decididas en los Consejos Europeos.

Las dotaciones de gasto aprobadas como créditos máximos de compromiso para el presente ejercicio 2002 son equivalentes al 1,08 % del PNB comunitario. Las previsiones de gasto efectivas³ son todavía inferiores, reduciendo el esfuerzo hasta el 1,05 % del PNB.

Como elemento de comparación para valorar su tamaño, el total de gasto efectivo del presupuesto comunitario (95.654,76 millones de euros en 2002) es semejante al 37 % del presupuesto del conjunto de las Administraciones Públicas españolas o, al 10 % del gasto público en Alemania.

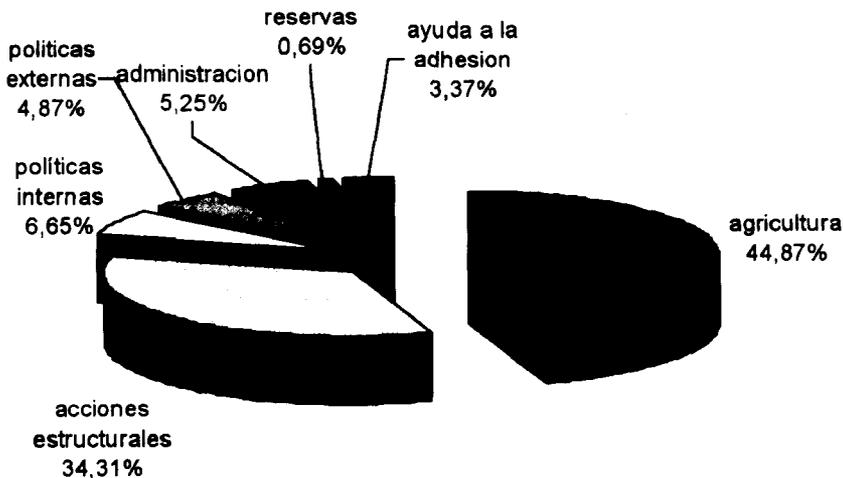
³ La ejecución habitual del presupuesto comunitarios está siempre mucho más cerca de los créditos de pago que de los de compromiso.

Esta distribución de funciones entre presupuestos nacionales y comunitario es expresión del reparto de funciones. Los gobiernos nacionales, además de otras políticas, prestan a los ciudadanos los bienes y servicios básicos (sanidad, pensiones, desempleo, servicios sociales, vivienda, etc.). El gobierno comunitario tiene mucha menor influencia en la redistribución de la renta al no desarrollar este tipo de actividades, concentrando su actividad en la cofinanciación junto con los países miembros de infraestructuras físicas y humanas.

La estructura del presupuesto muestra una concentración de recursos en dos políticas: Política Agraria Comunitaria (45 % del total del gasto) y las acciones estructurales (34,3 %). El resto de los capítulos disponen de cantidades muy inferiores: políticas internas (6,6 %), políticas externas (4,9 %), administración (5,2 %), reservas (0,7 %) y ayudas preadhesión (3,4 %).

Presupuesto Unión Europea	en millones Euros nominales			peso sobre PUE	
	2002	2003	03/02	2002	2003
	1 agricultura	44.255,10	45.117,80	1,9%	44,9%
2 acciones estructurales	33.838,00	33.995,00	0,5%	34,3%	34,0%
<i>regiones objetivo 1</i>	21.329,60	21.577,10	1,2%	21,6%	21,6%
<i>regiones objetivo 2</i>	3.729,80	3.651,80	-2,1%	3,8%	3,6%
<i>regiones objetivo 3</i>	3.646,10	3.718,90	2,0%	3,7%	3,7%
<i>otras medidas estructurales</i>	168,90	171,90	1,8%	0,2%	0,2%
<i>iniciativas comunitarias</i>	1.860,30	1.866,00	0,3%	1,9%	1,9%
<i>asistencia técnica</i>	144,30	143,30	-0,7%	0,1%	0,1%
<i>otras operaciones</i>	170,00	27,00	-84,1%	0,2%	0,0%
<i>fondo de cohesión</i>	2.789,00	2.839,00	1,8%	2,8%	2,8%
3 políticas internas	6.557,80	6.714,90	2,4%	6,6%	6,7%
<i>I + D</i>	4.055,00	4.055,00	0,0%	4,1%	4,1%
<i>educación y juventud</i>	523,30	553,70	5,8%	0,5%	0,6%
<i>política de empleo</i>	157,95	172,12	9,0%	0,2%	0,2%
<i>medio ambiente</i>	196,00	230,55	17,6%	0,2%	0,2%
<i>transporte</i>	677,00	725,22	7,1%	0,7%	0,7%
<i>resto</i>	948,50	0,97	-99,9%	1,0%	0,0%
4 políticas externas	4.803,00	4.972,00	3,5%	4,9%	5,0%
<i>agenda alimentaria</i>	455,00	454,60	-0,1%	0,5%	0,5%
<i>ayuda humanitaria</i>	441,84	470,00	6,4%	0,4%	0,5%
<i>cooperación Asia</i>	488,00	546,00	11,9%	0,5%	0,5%
<i>cooperación Iberoamérica</i>	346,67	330,00	-4,8%	0,4%	0,3%
<i>cooperación sur Mediterráneo</i>	861,32	753,87	-12,5%	0,9%	0,8%
<i>ayuda Europa este</i>	473,90	502,37	6,0%	0,5%	0,5%
<i>cooperación países balcánicos</i>	765,00	674,56	-11,8%	0,8%	0,7%
<i>resto</i>	971,26	1,17	-99,9%	1,0%	0,0%
5 administración	5.176,83	5.446,81	5,2%	5,2%	5,4%
6 reservas	676,00	434,00	-35,8%	0,7%	0,4%
7 ayuda a la adhesión	3.328,00	3.388,00	1,7%	3,4%	3,4%
COMPROMISO PAGOS TOTAL	98.634,73	100.068,51	1,5%	100,0%	100,0%
EN % RENTA BRUTA	1,08%	1,05%			
margen	2.979,97	1.848,99	-38,0%	3,0%	1,8%
TOTAL PAGOS EFECTIVOS	95.654,76	98.217,52	2,7%	97,0%	98,2%
EN % RENTA BRUTA	1,05%	1,03%			
PIB U Europea 15 miembros	9.109.977	9.535.682	4,7%		
Fuente Comisión Europea					

Distribución por políticas del presupuesto de la UE15 (2002)



La Política Agrícola Comunitaria (PAC) mantiene su primacía dentro del presupuesto aunque los afectados directos no lleguen al 5 % de la población europea. Si bien, esta política juega un papel indirecto muy importante sobre el medio rural, reduciendo las deseconomías de escala producidas por la emigración y la aglomeración en grandes urbes.

El papel hegemónico de la política agrícola dentro del presupuesto comunitario suele relacionarse a menudo con la necesidad de disminuir los recursos dirigidos a este fin. Sin poner en duda la necesidad de aplicar reformas con objeto de mejorar la eficacia y equidad en su distribución, la cantidad establecida para el año 2002 es tan solo el 0,46 % del PNB de los quince países miembros. Un esfuerzo no tan excepcional si se tiene en cuenta que las políticas nacionales no suelen dedicar demasiados recursos adicionales a esta actividad productiva.

La actuación comunitaria es la predominante en el sector agrícola, precisamente por ser una de las pocas políticas comunes. Como ejemplo, la transferencia prevista por el FEOGA —garantía a España en 2002 (6.444,88 millones de €) es el 84 % del total de gasto previsto para la política de agricultura en los Presupuestos Generales del Estado español⁴.

El problema de la PAC se refiere más bien a las fórmulas de instrumentación utilizadas y la distribución de los recursos por productos, que a una desmesurada dotación económica.

⁴ En los presupuestos de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales hay otras partidas de difícil agregación, pero su dimensión no invalidan la afirmación porque también se recibe una transferencia adicional del FEOGA —orientación dirigida a la mejora de las infraestructuras agrícolas (1.406,4 millones en 2002).

Las acciones estructurales, las políticas regionales en sentido estricto de la Unión Europea, tienen una especial actividad en las regiones definidas como objetivo 1, las menos ricas. Los programas dirigidos a estas regiones, en España son casi el 80 % del territorio y el 60 % de la población, disponen del 63 % del total presupuestado en acciones estructurales y algo más de una quinta parte del conjunto del presupuesto comunitario.

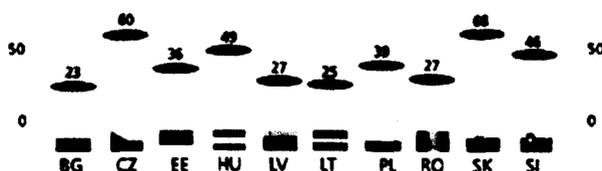
El fondo de cohesión dirigido a los cuatro estados miembros menos avanzados (España, Portugal, Grecia e Irlanda) para realizar obras de infraestructura transnacional y proyectos de protección al medio ambiente, dispone de un porcentaje mucho más reducido (8,35 % de las acciones estructurales y 2,8 % del total del presupuesto).

El capítulo de políticas internas incluye las actuaciones supranacionales en terrenos tan importantes como I + D, empleo o, medio ambiente. Sin embargo, la escasa dotación del presupuesto comunitario señala a los países miembros como responsables de la iniciativa pública en estas materias con sus respectivas políticas de gasto.

La situación en políticas externas es similar. Así, aunque los objetivos son esenciales, en especial si se pretende tener una presencia activa en la resolución de conflictos en terceros países o en la definición de sus políticas de desarrollo, los recursos asignados son insuficientes para esta tarea (0,05 puntos del PNB comunitario).

Durante el período transitorio marcado hasta la plena adhesión de los países a los que se ha aceptado su solicitud de ingreso, se ha establecido una política de ayuda al cumplimiento de los múltiples requisitos exigidos a los mismos. La cuantía establecida para 2002 ha sido de 3.328 millones de euros anuales y se aplican en los programas PHARE, SAPARD e ISPA.

Media del PIB por habitante en los países de Europa Central y Oriental con respecto a la Unión Europea (1998) (en paridades de poder adquisitivo)



Ayudas de preadhesión 2000-2006	21.840
PHARE	10.920
SAPARD	3.640
ISPA	7.280

El presupuesto de ingresos para el año 2002 tiene un volumen idéntico al de gastos cumpliendo la obligación de equilibrio financiero marcado en el Tratado Europeo. En su distribución por fuentes de origen, el capítulo relacionado con el PNB de los estados miembros realiza la mayor aportación (43,13 %), seguido del IVA (38,37 %) y los recursos tradicionales (18,51 %).

Presupuesto de la UE15 (millones de €uros nominales)						
año 2002	Ingresos					
	<i>recursos tradicionales</i>	<i>IVA</i>	<i>PNB</i>	<i>subtotal</i>	<i>cheque R Unido</i>	TOTAL definitivo
B	1,437.8	982.51	1,247.8	3,668.1	188.8	3,856.9
DK	360.9	595.02	804.4	1,760.3	121.7	1,882.1
D	3,848.9	8,879.46	9,685.4	22,413.8	861.0	23,274.8
GR	236.3	591.03	629.6	1,457.0	95.3	1,552.2
E	1,076.1	2,814.82	2,998.6	6,889.5	453.7	7,343.2
F	1,819.2	6,295.74	6,706.7	14,821.6	1,014.7	15,836.3
IRL	234.1	492.99	525.2	1,252.2	79.5	1,331.7
I	1,716.3	4,123.17	5,678.3	11,517.8	859.1	12,376.9
L	28.9	92.28	98.3	219.5	14.9	234.3
NL	2,047.7	1,895.65	2,019.4	5,962.7	305.5	6,268.3
A	307.8	896.53	992.6	2,197.0	150.2	2,347.2
P	213.7	527.00	561.4	1,302.0	84.9	1,387.0
FIN	145.7	499.61	634.1	1,279.4	95.9	1,375.4
S	456.1	897.85	1,087.2	2,441.2	164.5	2,605.7
RU	3,727.3	7,020.18	7,478.4	18,225.9	-4,489.8	13,736.1
Total UE	17,656.85	36,603.84	41,147.29	95,407.98	-0.04	95,407.94
2002	18.51%	38.37%	43.13%	100.00%	0.00%	100.00%
1997	18.82%	45.62%	35.71%	100.16%	-0.16%	100.00%

Desde un concepto ortodoxo de la hacienda pública, la estructura de ingresos del presupuesto comunitario es regresiva, al estar apoyada en mayor medida en ingresos relacionados con el consumo (IVA + Recursos Tradicionales). No obstante, analizando la evolución desde 1999 después de los cambios introducidos en la Cumbre de Berlín, se ha producido un ligero avance positivo aumentando el peso del epígrafe Producto Nacional Bruto (+7,3 puntos sobre el total), más relacionado con el nivel de renta.

El mayor contribuyente en el presupuesto sigue siendo Alemania, casi la cuarta parte del total de ingresos, le sigue Francia (16,6 %), Reino Unido (14,4 %) e Italia (13 %). El resto de los países miembros realizan aportaciones más modestas al presupuesto en lógica con los criterios establecidos y su menor tamaño.

La aprobación de modificaciones en la Cumbre de Berlín limitando el protagonismo del IVA y reduciendo el volumen del cheque británico, ha surtido un cierto efecto en la distribución de las aportaciones desde 1999. Así, Alemania ha disminuido su aportación (-3,78 %), al igual que Francia (-0,91 %), Austria y Suecia (-0,34 y -0,36 %). En contrapartida, sobre todo Reino Unido (+2,54 %) e Italia (+1,46 %) asumen un porcentaje mayor sobre el total de ingresos.

año 2002	aportación P UE15	% PIB en UE 15	diferencia
B	4,04%	2,91%	1,13%
DK	1,97%	2,06%	-0,09%
D	24,40%	23,40%	1,00%
GR	1,63%	1,48%	0,15%
E	7,70%	7,37%	0,32%
F	16,60%	16,60%	0,00%
IRL	1,40%	1,31%	0,09%
I	12,97%	13,80%	-0,83%
L	0,25%	0,24%	0,00%
NL	6,57%	4,82%	1,75%
A	2,46%	2,39%	0,07%
P	1,45%	1,39%	0,06%
FIN	1,44%	1,53%	-0,09%
S	2,73%	2,66%	0,08%
RU	14,40%	18,04%	-3,64%
Total UE	100,00%	100,00%	0,00%
Aportación presupuesto comunitario			
en % total	1997	2002	diferencia
B	3,95%	4,04%	0,10%
DK	2,00%	1,97%	-0,03%
D	28,18%	24,40%	-3,78%
GR	1,57%	1,63%	0,06%
E	7,13%	7,70%	0,57%
F	17,51%	16,60%	-0,91%
IRL	0,91%	1,40%	0,48%
I	11,51%	12,97%	1,46%
L	0,23%	0,25%	0,02%
NL	6,43%	6,57%	0,14%
A	2,80%	2,46%	-0,34%
P	1,43%	1,45%	0,02%
FIN	1,41%	1,44%	0,03%
S	3,09%	2,73%	-0,36%
RU	11,86%	14,40%	2,54%
Total UE	100,00%	100,00%	0,00%

España ha incrementado muy ligeramente su participación en este período (+0,57 % del total). La causa de la mayor aportación puede estribar en el intenso crecimiento del PNB español desde 1999, ya que actuando en sentido contrario en 2002 se ha reducido la aportación del IVA (tipo de gravamen del 1 % al 0,75 %), una fuente de significativa aportación española al presupuesto. En 2004 este criterio volverá a ser reducido (de 0,70 % al 0,50 %), lo que en principio limitaría la aportación española al presupuesto.

La comparación entre el porcentaje de aportación de cada país al presupuesto de ingresos y el peso del PNB nacional dentro de la Unión Europea, puede ser un indicador de equidad en las aportaciones medido en términos nacionales. Aunque en última instancia, la redistribución de la renta lograda con el presupuesto es resultado de la distribución del esfuerzo en materia de ingresos y las políticas de gasto aplicadas.

De acuerdo a este indicador, Holanda (+1,75 %), Bélgica (+1,13 %) y Alemania (+1 %) son los países que aportan al presupuesto en un porcentaje superior al peso de su riqueza dentro de la Unión Europea. España es el siguiente país en este ranking (+0,32 %). En sentido contrario, Reino Unido es el país miembro con una aportación inferior según este ratio (-3,64 %), seguido de Italia (-0,83 %).

Esta situación no tiene nada que ver con el saldo definitivo alcanzado por los distintos países, al depender también de la influencia en cada territorio de las políticas específicas de gasto comunitario. Como ejemplo, en 1999, último año para el que existe información, Reino Unido era contribuyente neto al presupuesto, tan sólo el 0,1 % del PIB, a pesar de realizar una aportación al mismo inferior al peso de su riqueza en la Unión Europea. Igual posición de contribuyente neto mantenían Alemania (0,6 % del PIB de saldo neto), Holanda (0,7 % del PIB), Suecia (0,6 % del PIB), Austria (0,5 % del PIB) y Francia (0,1 % del PIB).

El borrador de presupuesto para 2003 manejado por la Comisión Europea mantiene la estructura actual en las partidas de gasto con un leve aumento del +2,7 % nominal sobre el presente año 2002, inferior salvo catástrofe, a la evolución de la riqueza en territorio comunitario (previsión inicial del +4 % nominal con un deflactor del 2 %).

Con el ejercicio 2003 se llega al ecuador del escenario financiero aprobado en la Cumbre de Berlín (1999). El grado de cumplimiento de sus contenidos en materia presupuestaria es bastante elevado en la mayor parte de los capítulos, con excepción del capítulo agrícola. Los gastos previstos en la PAC en 2002 y 2003 serán algo inferiores a los fijados en Berlín (-5,27 % y -5,25 % respectivamente), sin haber introducido modificaciones estructurales en la misma.

Una parte del gasto no ejecutado en la PAC se ha desplazado hacia las acciones estructurales, donde se prevé desarrollar actuaciones por valores algo superiores a las previstas inicialmente (+2,50% y +2,89% en 2002 y 2003).

Presupuesto Unión Europea				
Diferencia cumbre de Berlín y cantidades realmente aprobadas	millones de €uros nominales		en %	
	2002	2003	2002	2003
	1 agricultura	-2.836.09	-2.772.97	-6.02%
2 acciones estructurales	729.35	858.79	2.20%	2.59%
3 políticas internas	121.65	95.32	1.89%	1.44%
4 políticas externas	-208.19	-39.19	-4.25%	-0.78%
5 administración	135.18	194.91	2.68%	3.71%
6 reservas	-21.25	-3.66	-3.05%	-0.84%
7 ayuda a la adhesión	-18.80	-27.74	-0.56%	-0.81%
COMPROMISO PAGOS TOTAL	-1.989.18	-1.694.55	-1.98%	-1.68%
EN % RENTA BRUTA	-0.04%	-0.04%	-4.0%	-4.0%
TOTAL PAGOS EFECTIVOS	-5.317.76	-5.441.88	-5.27%	-5.25%
EN % RENTA BRUTA	-0.08%	-0.08%	-7.6%	-8.0%

El signo negativo (-) significa la aprobación de una cantidad inferior a la prevista en Berlín

El volumen del presupuesto comunitario sigue manteniendo una tendencia a la baja en relación al PNB (1,03 % en 2002). Este ratio pierde peso sobre lo establecido en la Cumbre de Berlín (-8 %), como combinación de un menor gasto y el superior crecimiento de la riqueza respecto a la previsión manejada.

III. RASGOS GENERALES DE LOS PAÍSES CON SOLICITUD DE ADHESIÓN

La Unión Europea aprobó en 1993 la posibilidad de ampliación del número de miembros (Consejo de Copenhague) fijando el cumplimiento de una amplia relación de requisitos (31 capítulos) relacionados con el acervo comunitario.

Criterios a cumplir:

Marco institucional democrático y estable con respeto al estado de derecho, los derechos humanos y la protección de la minorías.

Economía de mercado con capacidad suficiente para funcionar dentro del mercado único.

Cumplir con los fines de la Unión Europea en materia política, social y económica contenidos en el Tratado.

Requisitos de estabilidad monetaria para poder acceder posteriormente a la moneda única.

Los países candidatos son diez del antiguo bloque del este (Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, republica Checa, Eslovaquia, Polonia y Rumania), a los que sumar Chipre, Malta y Turquía⁵.

Las posibilidades de incorporación en una primera tanda parecen excluir por diferentes motivos a Turquía, Bulgaria y Rumania. De esta forma, de cumplirse el calendario aprobado en la Cumbre de Madrid (junio de 2002) en 2004 se produciría la incorporación de diez nuevos miembros con una extensión equivalente al 35% de la actual Unión Europea y una población adicional de 75 millones de habitantes (+20 % aproximadamente de la UE15).

⁵ Polonia, Hungría, Republica Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre iniciaron las negociaciones en 1998. Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania y Malta las comenzaron en 1999. Turquía no las ha comenzado oficialmente.

año 2000	población	Renta por habitante (PPS)			
		en Euros	en % UE 15	en % UE 27	en % UE 25
B	10,223	24.868,76	110,7%	138,8%	131,7%
DK	5,338	26.486,24	117,9%	147,9%	140,2%
D	82,158	23.902,76	106,4%	133,4%	126,6%
GR	10,542	15.096,48	67,2%	84,3%	79,9%
E	39,466	18.645,95	83,0%	104,1%	98,7%
F	60,558	22.240,35	99,0%	124,2%	117,8%
IRL	3,787	26.688,42	118,8%	149,0%	141,3%
I	57,682	22.195,42	98,8%	123,9%	117,5%
L	0,438	42.234,20	188,0%	235,8%	223,6%
NL	15,910	25.632,57	114,1%	143,1%	135,7%
A	8,100	25.115,87	111,8%	140,2%	133,0%
P	10,003	16.916,15	75,3%	94,4%	89,6%
FIN	5,175	23.273,74	103,6%	129,9%	123,2%
S	8,859	23.206,35	103,3%	129,6%	122,9%
RU	59,700	23.138,95	103,0%	129,2%	122,5%
Bulgaria	8,300	5.392,00	24,0%	30,1%	28,5%
Chipre	0,700	18.421,00	82,0%	102,8%	97,5%
Eslovenia	2,000	15.950,00	71,0%	89,0%	84,4%
Estonia	1,400	8.537,00	38,0%	47,7%	45,2%
Hungría	10,100	11.682,00	52,0%	65,2%	61,8%
Letonia	2,400	6.515,00	29,0%	36,4%	34,5%
Lituania	3,600	6.515,00	29,0%	36,4%	34,5%
Malta	0,300	11.906,00	53,0%	66,5%	63,0%
Polonia	38,400	8.761,00	39,0%	48,9%	46,4%
República Checa	10,200	13.479,00	60,0%	75,2%	71,4%
Eslovaquia	5,300	10.783,00	48,0%	60,2%	57,1%
Rumanía	22,400	6.066,00	27,0%	33,9%	32,1%
PECOs	104,100	9.885,00	44,0%	55,2%	52,3%
UE 27 (*)	483,039	17.912,93	79,7%	100,0%	94,8%
UE 25 (*)	452,339	18.887,65	84,1%		100,0%
Estados Unidos	274,185	35.314,98	157,2%		187,0%
Japón	126,982	28.159,13	106,0%		149,1%

(*) promedio simple.



De cumplirse, se trataría de un reto bastante diferente al afrontado en las anteriores ampliaciones, tanto por su mayor volumen, como por las características de los afectados con un nivel de vida muy inferior, hasta el punto de reducir inicialmente la renta media por habitante de la Unión Europea (aproximadamente el -16 % con veinticinco miembros). Con las incorporaciones, el actual club compuesto por los países más ricos de Europa disminuirá inicialmente su nivel. Como ejemplo, en un escenario de ampliación con veinticinco miembros, la actual renta por habitante española igual a la nueva media de la Unión Europea.

A las características mencionadas, se suma el hecho de tratarse de países inmersos en una profunda transición al estar ubicados hasta fecha muy reciente en un sistema político dictatorial y de total control estatal en las relaciones económicas. La caída del sistema comunista simbolizada en la desaparición del Muro de Berlín permite la posibilidad de unir Europa. La incorporación de estos países separados radicalmente durante casi medio siglo es un ejemplo añadido de las decisiones adoptadas en una experiencia muy singular como es la Unión Europea. La ausencia de precedentes históricos en buena parte de las decisiones adoptadas, valga como ejemplo la puesta en circulación de una moneda única en diferentes países soberanos, impide disponer de experiencias anteriores para evaluarlas previamente.

La integración de los países del este de Europa influirá en decenas de ámbitos. El aumento de la dimensión del mercado para realizar intercambios de bienes y servicios, aunque inicialmente pequeño, permitirá nuevas transacciones. El distinto patrón de especialización productiva junto a costes laborales inferiores repercutirá en el resto del tejido productivo y de inversiones del conjunto de la Unión Europea. De igual forma, el aumento del número de miembros hasta veinticinco obliga a introducir cambios en el funcionamiento institucional de la Unión Europea.

Manteniendo la actual estructura de gasto de la Unión Europea, la influencia en el presupuesto comunitario vendrá dada fundamentalmente por su menor nivel de desarrollo y la intensa participación del sector agrícola en su economía.

Compartiendo todos los países candidatos una inferior renta por habitante, no se trata de un grupo totalmente homogéneo. Así, Chipre con un ratio de riqueza similar al de España (83 % de UE15) y Eslovenia (71 % de UE15) tienen una situación económica bastante mejor al resto de los candidatos. En el extremo inferior Bulgaria (24 %), Rumania (27 %), Letonia y Lituania (29 % ambos) ocupan los puestos más alejados.

Una Unión Europea con 25 miembros quedaría separada en tres grandes grupos por nivel de renta. El grupo más próspero comprendería a 12 de los quince miembros actuales (todos excepto Grecia, España y Portugal). Por detrás estaría un grupo intermedio encabezado por España, Portugal y Grecia en el que también se incluiría Chipre, Malta, Eslovenia y República Checa con unos ingresos por habitante superiores al 70 % de la media de la UE25. Por último, habría un grupo de países con una renta por habitante alrededor del 40 % de la nueva media. Este último grupo agruparía aproximadamente el dieciséis por ciento de la población.

Con el actual criterio de acceso al fondo de cohesión (PIB por habitante menor al 90% de la media comunitaria) salvo Chipre, todos los países en proceso de adhesión tendrían derecho a su percepción. La misma situación es extensible para las ayudas dirigidas a las regiones objetivo 1. Todas las regiones con excepción de Chipre y alguna de Eslovenia y Republica Checa serían destinatarias de los fondos estructurales para las regiones menos desarrolladas.

Como ejemplo, en el nuevo contexto de ampliación, la aplicación estricta de las actuales condiciones de acceso a las condiciones de ayuda a las regiones objetivo 1 (renta por habitante inferior al 75 % de la media del PIB comunitario) sólo permitiría ser beneficiarias a tres regiones españolas: Andalucía, Extremadura y Galicia.

El escenario previsto profundiza los desequilibrios territoriales acentuando la necesidad de aplicar políticas regionales específicas que ayuden a mejorarlos. La ampliación del número de regiones con menor desarrollo debería afectar al presupuesto comunitario en su capítulo de acciones estructurales.

El segundo elemento de influencia en el presupuesto comunitario con su actual estructura es el peso de la agricultura en los países candidatos. El peso medio del sector primario sobre el valor añadido nacional es superior al de los países en la UE15 (6,8 % frente a 2,4 %). La diferencia se hace más ostensible en la población ocupada en este sector (22 % sobre 4,5 %).

año 1999	Valor añadido y empleo en la agricultura	
	sobre VA	empleo
Bulgaria	21,1%	24,4%
Chipre	4,4%	10,2%
Eslovenia	4,1%	10,8%
Estonia	6,3%	8,8%
Hungría	5,5%	7,0%
Letonia	4,3%	17,2%
Lituania	10,3%	21,4%
Malta	2,7%	
Polonia	4,8%	18,1%
Republica Checa	4,6%	5,3%
Eslovaquia	4,6%	8,1%
Rumania	17,4%	44,0%
media adhesión	6,8%	22,0%
España	4,2%	7,4%
Grecia	8,1%	17,8%
Portugal	3,9%	12,6%
UE 15	2,4%	4,5%

Fuente: II informe de Cohesión. CUE.

No obstante, la media oculta importantes disparidades entre los países en conversaciones de adhesión. Así, excluyendo Bulgaria y Rumania, países con pocas posibilidades de acceder en la primera tanda, la media disminuye sensiblemente hasta el punto que el porcentaje de población ocupada en el sector agrícola de los candidatos se reduce a la mitad (11 % del total). Esta proporción es inferior a la actual en Grecia y Portugal (17,8 % y 12,6 % del total).

Aún con estas precisiones, el peso del sector agrícola en estos países conllevaría, por lo menos en teoría, su acceso a las ayudas incluidas en la Política Agrícola Comunitaria caso de no introducirse modificaciones en su funcionamiento, aumentando las necesidades de recursos financieros.

Marco financiero 2000-2006 aprobado en el Consejo Europeo en Berlín (Euros constantes de 1999)

ESCENARIO sin ampliación (créditos compromiso millones de EUROS de 1999)

	PAC	Acciones estructurales					ayudas preacbe	Políticas interiores	Políticas exteriores	Adminis-tración	otros	TOTAL créditos en mil EUROS		TOTAL créditos en % PNB (*)	
		TOTAL	fondos estructurales	Fondo de Cohesión	nuevos miembros	compromiso						pago	compromiso	pago	
		1999	40.440	35.849	32.731	3.118						0	0	5.862	5.908
2000	40.920	32.045	29.430	2.615		3.120	5.900	4.550	4.560	900	91.995	89.590	1,16%	1,13%	
2001	42.800	31.455	28.840	2.615		3.120	5.950	4.560	4.600	900	93.385	91.070	1,15%	1,12%	
2002	43.900	30.865	28.250	2.615		3.120	6.000	4.570	4.700	650	93.805	94.130	1,13%	1,13%	
2003	43.770	30.285	27.670	2.615		3.120	6.050	4.580	4.800	400	93.005	94.740	1,09%	1,11%	
2004	42.760	29.595	27.080	2.515		3.120	6.100	4.590	4.900	400	91.485	91.720	1,05%	1,05%	
2005	41.930	29.595	27.080	2.515		3.120	6.150	4.600	5.000	400	90.795	89.910	1,02%	1,01%	
2006	41.660	29.170	26.660	2.510		3.120	6.200	4.610	5.100	400	90.260	89.310	0,99%	0,98%	
total	297.740	213.010	195.010	18.000	0	21.840	42.350	32.060	33.660	4.050	644.710	640.470	7,58%	7,53%	
m € año	42.634	30.430	27.859	2.571	0	3.120	6.050	4.560	4.809	579	92.101	91.498	1,08%	1,08%	

(*) Supuesto crecimiento del PNB al 2,3% real

ESCENARIO con ampliación de seis miembros (millones de EUROS de 1999)

	PAC	Acciones estructurales					ayudas preacbe	Políticas interiores	Políticas exteriores	Adminis-tración	otros	TOTAL créditos en mil EUROS		TOTAL créditos en % PNB UE15	
		TOTAL	fondos estructurales	Fondo de Cohesión	nuevos miembros	compromiso						pago	compromiso	pago	
		1999	40.440	35.849	32.731	3.118						0	0	5.862	5.908
2000	40.920	32.045	29.430	2.615		3.120	5.900	4.550	4.560	900	91.995	89.590	1,16%	1,13%	
2001	42.800	31.455	28.840	2.615		3.120	6.950	4.560	4.600	900	93.385	91.070	1,15%	1,12%	
2002	45.500	34.615	28.250	2.615	3.750		3.120	6.730	4.570	5.070	650	100.255	98.270	1,20%	1,18%
2003	45.800	36.115	27.670	2.615	5.830		3.120	6.810	4.580	5.210	400	102.035	101.450	1,20%	1,19%
2004	45.210	37.515	27.080	2.515	7.920		3.120	6.890	4.590	5.350	400	103.075	100.610	1,18%	1,15%
2005	44.860	39.595	27.080	2.515	10.000		3.120	6.970	4.600	5.450	400	104.995	101.380	1,18%	1,14%
2006	45.060	41.250	26.660	2.510	12.080		3.120	7.050	4.610	5.550	400	107.040	103.530	1,17%	1,14%
total	310.150	252.590	195.010	18.000	39.580		21.840	48.300	32.060	35.790	4.050	702.780	685.870	8,24%	8,04%
m € año	44.307	36.084	27.859	2.571	7.916		3.120	6.614	4.560	5.113	579	100.397	97.981	1,18%	1,15%

Dña Escenario ampliación y UE15

En mEUROS

	PAC	Acciones estructurales					ayudas preacbe	Políticas interiores	Políticas exteriores	Adminis-tración	otros	TOTAL créditos en mil EUROS	
		TOTAL	fondos estructurales	Fondo de Cohesión	nuevos miembros	compromiso						pago	
2002	1.600	3.750	0	0	3.750	0	730	0	0	370	0	6.450	4.140
2003	2.030	5.830	0	0	5.830	0	760	0	0	410	0	9.030	6.710
2004	2.450	7.920	0	0	7.920	0	790	0	0	450	0	11.610	8.890
2005	2.930	10.000	0	0	10.000	0	820	0	0	450	0	14.200	11.440
2006	3.400	12.080	0	0	12.080	0	850	0	0	450	0	16.780	14.220
total	12.410	39.580	0	0	39.580	0	3.950	0	0	2.130	0	58.070	45.400

En porcentaje (mayores recursos sobre presupuesto para UE15)

2002	3,6%	12,1%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	12,2%	0,0%	7,9%	0,0%	0,0%	6,9%	4,4%
2003	4,8%	19,3%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	12,6%	0,0%	8,5%	0,0%	0,0%	9,7%	7,1%
2004	5,7%	26,8%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	13,0%	0,0%	9,2%	0,0%	0,0%	12,7%	9,7%
2005	7,0%	33,8%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	13,3%	0,0%	9,0%	0,0%	0,0%	15,6%	12,7%
2006	8,2%	41,4%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	13,7%	0,0%	8,8%	0,0%	0,0%	18,6%	15,9%
total	4,2%	18,6%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	9,3%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	9,0%	7,1%

IV. LA PROPUESTA PRESUPUESTARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA HASTA 2006

El Consejo Europeo de Berlín aprobó el marco financiero para el período 2000-2006 considerando dos posibilidades. Una primera mantener la actual estructura de quince miembros y, otra alternativa con la incorporación de seis nuevos miembros en el ejercicio 2002.

En la opción de ampliar el número de estados, el esfuerzo presupuestario aumentaría ligeramente respecto a la situación con quince miembros, pasando del 0,99 %

al **1,17 % del PNB en créditos de compromiso** (del 0,98 % al 1,14 % en créditos de pago). Un esfuerzo bastante pobre, ya que aunque mejoran los recursos financieros, la dotación parece insuficiente para el fenomenal reto de la ampliación prevista.

El marco financiero aprobado en 1999 fijaba un aumento progresivo desde el +6,9 % en 2002 hasta el +18,6 % en 2006 (de +6.450 a +16.780 millones de euros de 1999 en 2006).

Los problemas aparecidos en el cumplimiento de los requisitos exigidos a los candidatos, una opinión pública en general poco atraída por esta contingencia y una situación económica desfavorable con fuerte incertidumbre ante el futuro, han imposibilitado cumplir con el primer plazo (2002), desplazando hasta el año 2004 el momento más cercano para aprobar la ampliación. No obstante, aunque en la Cumbre de Madrid se ha reafirmado en el calendario, la trascendencia de la decisión y los problemas percibidos convierten ese año en una fecha, incluso demasiado cercana.

Dadas las circunstancias, las cantidades adicionales previstas para los años 2002 y 2003 en un escenario de ampliación (6.450 y 9.450 millones de euros de 1999) se consideran perdidas por los servicios de la Comisión Europea aplicando el principio de anualidad y equilibrio financiero vigente para el presupuesto comunitario.

A pesar de las dificultades afrontadas por los partidarios de la ampliación, la Comisión Europea ha presentado un marco financiero para el bienio 2004-2006, momento de finalización del marco financiero vigente, dando como cierta una ampliación en diez nuevos miembros⁶.

El documento reconoce un problema de estrechez financiera presentando un marco presupuestario inferior al aprobado en Berlín hace cuatro años, debiendo asumir en teoría una ampliación con diez nuevos miembros, cuatro más de lo inicialmente previsto.

Marco presupuestario ampliación con diez miembros (2004-2006)				
Propuesta Comisión Europea				
en millones de Euros	2004	2005	2006	total
Política Agrícola	2.048	3.596	3.933	9.577
Acciones Estructurales	7.067	8.150	10.350	25.567
Políticas Internas	1.176	1.096	1.071	3.343
Administración	503	558	612	1.673
Total gasto compromiso	10.794	13.400	15.966	40.160
Total Cumbre Berlín	11.610	14.200	16.780	42.590
diferencia	-816	-800	-814	-2.430
en % del PNB	2004	2005	2006	
Total gasto compromiso	0,12	0,15	0,18	
Total Cumbre Berlín	0,13	0,16	0,18	
diferencia	-0,01	-0,01	-0,01	

La propuesta manejada por la Comisión Europea para el período 2004-2006 reduce en una centésima del PNB comunitario el aumento del gasto aprobado en Berlín (desde el +0,18 % al +0,17 % del PNB comunitario), modificando también la distribución del

⁶ Common financial framework 2004-2006 for the accession negotiation. Information note. Communication from the European Commission. Brussels 30.01.2002

mismo, en perjuicio de las acciones estructurales. De esta forma, el crecimiento del gasto en 2006 sería del +17,6 % real respecto a la situación sin ampliación.

La propuesta es resultado de aplicar algunas modificaciones en los capítulos de gasto. La Comisión pretende aplicar a los nuevos socios un criterio transitorio de diez años para acceder plenamente al total de ayudas en concepto de pagos directos sobre productos agrícolas. De esta forma, en 2004 percibirían el 25 % de lo percibido por los actuales miembros, aumentando un 5 % cada año hasta alcanzar el 100 % en 2013, momento en el cual, por lo menos en teoría, se debería haber aprobado una reforma estructural de la PAC según establece la propia Comisión. En compensación mejorarían las ayudas dirigidas a políticas de desarrollo de las regiones agrícolas.

Propuesta Comisión para supuesto ampliación diez miembros en el capítulo de la PAC					
año	Propuesta Comisión (enero 2002)				Marco Berlín
	Mercado agrícola	Pagos directos	desarrollo rural	Total	
2004	516		1532	2048	2450
2005	749	1173	1674	3596	2930
2006	734	1418	1781	3933	3400

En el capítulo de acciones estructurales se propone aplicar la limitación del 4% del PIB como máxima ayuda posible a recibir por un estado a través de la política regional. Su aplicación disminuiría el crecimiento de los recursos financieros aplicados por debajo de lo aprobado en la Cumbre de Berlín (-15 %).

La única concesión a los nuevos miembros es la aplicación de los fondos estructurales con el método del fondo de cohesión. De esta forma, la cofinanciación comunitaria se eleva hasta el 85 % del coste del proyecto evitando un posible colapso de las finanzas de los beneficiarios si se utilizara el mecanismo habitual de los programas operativos (aportación media de la Unión Europea del 50 % del coste del proyecto).

De aprobarse este nuevo marco, la mayor parte del aumento en el presupuesto se dirigiría al capítulo de acciones estructurales (63 % del total del incremento).

El incremento en el gasto dirigido a las acciones estructurales no elimina una regresión en la relación entre recursos económicos dirigidos a políticas regionales y población beneficiaria de los mismos. **El presupuesto previsto en acciones estructurales aumenta el +35 % mientras la población beneficiaria se duplica en la práctica.**

En la actual situación con quince países, en 2006 está autorizado destinar 26.660 millones de euros constantes de 1999 aproximadamente al 22 % de la población. Con la propuesta de la Comisión Europea para el escenario de ampliación, se prevé dirigir en ese mismo año 10.350 millones de euros adicionales (constantes de 1999) para hacer frente a los problemas de una nueva población equivalente al 20 % de los habitantes en la UE15. Los territorios de los países candidatos considerados regiones objetivo 1, recibirán aproximadamente el 35 % de la ayuda percibida por las actuales regiones

beneficiarias por ser objetivo 1, 2 ó 3, a pesar de tener en la mayoría de los casos las nuevas regiones un nivel de renta por habitante inferior a las actuales receptoras.

La PAC con un aumento del +9,4 % sobre actual dotación sin ampliación sería el siguiente capítulo receptor de ayudas, aún aplicando el sistema reducido presentado por la Comisión Europea. El aumento en los recursos está bastante lejos del incremento en la proporción de habitantes y valor añadido dedicados a la agricultura que se producirá con la entrada de diez nuevos países en la Unión Europea. Aunque para evaluar la suficiencia de la propuesta, se debe considerar la necesidad de a medio plazo reducir esta proporción a medida que la estructura económica de los países candidatos se acerque a la existente en los actuales miembros.

Por último queda pendiente de decidir el método para calcular la aportación al presupuesto de los nuevos países. De no introducirse correcciones, las limitaciones fijadas al pleno acceso a las ayudas agrícolas podrían convertir a alguno de los países en contribuyente neto durante los primeros años, un saldo nada ajustado a su verdadera situación comparada dentro de la Unión Europea.

La reciente cumbre celebrada en Dinamarca en octubre del presente año ha desbloqueado la ampliación definiendo las principales líneas de actuación presupuestaria. Polonia, Hungría, República de Chequia, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Chipre y Malta podrán ser miembros de pleno derecho de la Unión Europea a partir de 2004, salvo imprevistos políticos de última hora. Las cantidades adicionales en políticas de gasto autorizadas ascienden a 38.000 millones de euros en el período 2004-2006 (12.666 millones anuales de media). Esta cantidad es inferior a la aprobada en la Cumbre de Berlín (- 4.590 millones de 1999) e incluso a la última propuesta de la Comisión Europea (- 2.160 millones).

Del total, la mayor parte se aplicará a través de los fondos estructurales (23.000 millones). Las políticas agrícolas se pondrán en práctica de forma progresiva comenzando por un 25 % en 2004. En 2007 tendrán derecho al 40 % de las disponibles por los actuales países miembros, alcanzando la paridad en 2013. En teoría en esta fecha, el presupuesto comunitario habrá comenzando a reducirse en términos reales después de siete años de congelación. Este es el resultado del acuerdo entre Alemania y Francia que desplaza hasta 2006 la reforma de la PAC comprometida inicialmente para 2004.

Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea (junio 2002)

Cuatro opciones para determinar la ayuda transitoria a partir de 2007:

- Aplicación del actual umbral del 75% independientemente del número de países que se adhieran a la Unión. Esta opción, por sí sola, eliminaría a un gran número de regiones de los Quince.
- El mismo planteamiento, salvo que en este caso todas las regiones actualmente subvencionables con cargo al objetivo 1 pero situadas por encima de este umbral se beneficiarían de una ayuda transitoria (phasing-out), con un nivel de ayuda tanto más elevado cuanto más próximo se encuentre su PIB del umbral de subvencionabilidad.

Podrían considerarse dos niveles de ayuda transitoria, uno para las regiones que, debido a su grado de convergencia al final del período 2000-2006, ya no se consideren retrasadas en una Unión de Quince; y otro más generoso para las regiones situadas por debajo del 75% sin ampliación.

- Fijación de un umbral de PIB por habitante superior al 75% de la media, a un nivel que reduciría o incluso suprimiría el efecto automático de exclusión de esas regiones de la Europa de los Quince por la reducción del PIB medio por habitante de la Unión después de la ampliación.
- Fijación de dos umbrales de subvencionabilidad, uno para las regiones de los Quince y otro para los países candidatos, lo cual llevaría de hecho a dos categorías de regiones retrasadas. Esto podría tener las mismas consecuencias financieras que la solución anterior donde la intensidad de ayuda por habitante de los fondos comunitarios depende de la prosperidad regional.

Otro aspecto se refiere a los porcentajes de cofinanciación (relación entre la ayuda comunitaria y la ayuda nacional). Después de la ampliación, las divergencias de prosperidad dentro del grupo de regiones definidas como menos desarrolladas serán tan grandes que podría establecerse un porcentaje de cofinanciación especial máximo, situado en un nivel relativamente alto para reflejar la menor prosperidad (y capacidad presupuestaria nacional) de los Estados miembros más pobres.

A la luz de las necesidades, resultaría difícil justificar una reducción de los recursos asignados a las regiones retrasadas (incluidas las ayudas transitorias) como porcentaje del total de los fondos disponibles. La cuestión fundamental consiste en garantizar que la distribución de los recursos financieros se efectúe acorde con las necesidades y de la manera más objetiva posible. A este respecto, las decisiones al amparo de la Agenda 2000 suponen un progreso considerable por el recurso a criterios objetivos aplicados en toda la Comunidad, al menos en lo que atañe a las regiones menos desarrolladas. Este fue uno de los resultados más significativos de la aplicación de la Agenda 2000. Este modo de proceder podría mantenerse en el futuro, como uno de los grandes derechos adquiridos de la cohesión. Estando así las cosas, deben abordarse una serie de cuestiones, entre las cuales figuran las siguientes:

- ¿Hay que completar los criterios utilizados actualmente (población, prosperidad regional y nacional, desempleo) con el criterio de tasa de empleo, habida cuenta de las actuales perspectivas del mercado de trabajo y de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa en relación con la tasa de empleo? Esta cuestión deberá considerarse en función de la evolución del nivel de desempleo estructural en las regiones del objetivo 1 durante los próximos años. Actualmente, muchas de estas regiones tienen todavía una tasa de desempleo elevada.
- ¿Deben las diferencias estructurales entre las regiones y la media comunitaria convertirse en parte de los criterios de asignación de ayudas?
- ¿Debe la reserva de eficacia adquirir un mayor peso en los recursos de los Fondos Estructurales? Sin duda sería deseable reforzar la condicionalidad de este instrumento para alcanzar los resultados fijados, también desde el punto de vista de la buena gestión financiera.

V. BREVES CONCLUSIONES

Las condiciones de los candidatos a la ampliación, en especial su reducido nivel de renta, no generan ilusión en los ciudadanos de la Unión Europea. Sin embargo, la dimensión política de integrar a países europeos hasta hace muy poco dentro del bloque comunista, debería ser un criterio suficiente para afrontar este reto.

Cabe recordar que utilizando tan solo el criterio de riqueza no se hubiera producido nunca la incorporación de Grecia, España y Portugal. Adicionalmente, las estrechas relaciones comerciales y territoriales de Alemania con buena parte de los países candidatos incidirá en una decisión afirmativa más rápida. Es, por tanto, probable que en un corto período de tiempo se produzca la entrada de diez nuevos países en la Unión Europea.

El proyecto de integración regional europeo está en un momento de estancamiento. Finalizada la UEM, no se vislumbra con claridad cuál será el diseño político y social definitivo de la Unión Europea. Tampoco se apuntan entre los responsables políticos quiénes tengan capacidad de crearlo y llevarlo a término.

Los países de la Unión Europea comparten una serie de políticas comunes en ámbitos de decisión muy importantes: política monetaria y moneda única recientemente en circulación en doce de los quince países (2002) o un espacio de libre circulación del capital y, por lo menos en teoría, también del factor trabajo.

Sin embargo, el reducido tamaño actual del presupuesto comunitario, escasamente por encima del 1 % del PNB comunitario, con tendencia descendente en la última década, es señal del escaso desarrollo de las políticas directas de gasto de carácter supranacional. El tamaño del presupuesto comunitario es también muestra del desarrollo real del proceso de integración europeo, no sólo por lo que representa de iniciativa pública común supranacional sino por las limitaciones para avanzar en la integración política.

La propuesta financiera de la Comisión Europea para el período 2004-2006 de aumentar el gasto en poco más de una décima del PNB comunitario (+0,17 %) ha sido forzada por los países miembros contribuyentes netos y por el resto que no quiere aportar más. **El esfuerzo propuesto es insuficiente para afrontar con garantías la ampliación de diez nuevos miembros con un nivel de riqueza muy inferior a la media actual.**

La actual estructura del presupuesto es dual. Las políticas de gasto aunque escasas, se han construido a partir de objetivos a conseguir y se dirigen a personas o territorios que cumplen unos determinados requisitos para ser receptores de los recursos económicos. Los intereses nacionales se tienen en cuenta pero en un segundo plano. Los ingresos, sin embargo, se fijan con criterios estrictamente nacionales. Las aportaciones las realizan los estados no los ciudadanos directamente.

Los gobiernos nacionales juegan el papel de solidaridad en el espacio marcado por el estado mediante sus políticas públicas. En cambio, los procesos de solidaridad entre países son muy reducidos por el tamaño del presupuesto comunitario. En la actualidad, el origen nacional de esos bienes y servicios impide la igualdad del ciudadano europeo al acceso a niveles de servicios públicos similares afrontando un esfuerzo fiscal pare-

cido. Sólo disponer de un sistema fiscal europeo único, una situación utópica en este momento, permitiría alcanzar esa igualación a nivel de la Unión Europea.

Las decisiones sobre el volumen y composición del presupuesto no deberían ser adoptadas pensando en el saldo nacional (criterio de balanza fiscal). Las políticas deben responder a las necesidades aprobadas bajo el principio de mayoría cualificada profundizando en el camino de las políticas comunes. Si no se puede avanzar en este sentido, como mínimo se deberían neutralizar los actuales conatos para reanálisis las pocas políticas comunes.

Las aportaciones al presupuesto se deben estructurar con un mayor criterio de equidad (horizontal y vertical), más allá del territorial limitado al estado. En este sentido es imprescindible modificar el actual sistema de ingresos. De forma progresiva, se deberían introducir mecanismos que limiten el planteamiento nacional en las aportaciones estableciendo formulas de participación de los ciudadanos mediante impuestos específicos, a poder ser fijados bajo el criterio de renta personal.

El presupuesto futuro de las políticas de gasto debe ser más amplio para recoger más y mejores actuaciones. En este camino, el 3 % del PIB podría ser el objetivo para el período 2007-2014. En la próxima etapa se debería disponer de más dotaciones en las siguientes políticas:

- Desarrollo regional. Aunque los tres estados miembros menos prósperos (Grecia, España y Portugal) han reducido el diferencial con la renta media comunitaria (del 68 % al 80 % entre 1988 y 2000) permanece una sensible diferencia entre territorios: los ingresos medios por habitante de las regiones más ricas son 2,6 veces mayores que los de las diez menos desarrolladas.

Los desequilibrios territoriales se hacen mayores con la ampliación: la media de renta de los nuevos países es el 44% de la UE15.

La distancia en riqueza por habitante entre el país con más renta (Dinamarca⁷) y el menor (Letonia y Lituania) será de cuatro veces y la diferencia de renta entre las diez regiones más ricas y las más pobres aumentará hasta 4,5 veces.

No es fácil predecir qué sucederá cuando finalice el actual período de programación en 2006. Manteniendo las condiciones actuales de forma estricta, las regiones menos desarrolladas de los nuevos países absorberían la mayoría de las ayudas regionales. Dado que las actuales regiones beneficiarias mantienen las diferencias con las más ricas sería deseable mantener esas políticas regionales durante un período más largo de tiempo contando con los suficientes recursos financieros. No obstante, conocida la fuerza de la restricción presupuestaria manejada por los países contribuyentes netos es de esperar fuertes reticencias para adoptar esta opción.

- La Política Agraria Comunitaria debe continuar, sobre todo, como elemento adicional de política regional para evitar el despoblamiento de las zonas rura-

⁷ El país con mas renta es Luxemburgo pero no se utiliza en la comparación por su reducido tamaño.

les. Este hecho no impide afrontar modificaciones en los actuales criterios de distribución funcional, en especial, aumentando las dotaciones para explotaciones más pequeñas.

- Defensa y representación ante el exterior. En un escenario como el actual donde el equilibrio geoestratégico se ha desmoronado con la caída del Muro de Berlín, estas dos funciones deberían convertirse en un plazo breve de tiempo en políticas supranacionales dentro de la Unión Europea. El fortalecimiento de la Unión Europea en los ámbitos de toma de decisiones reduciría el excesivo poder acumulado por Estados Unidos, equilibrando la dirección de los intereses manejados.
- Cooperación para el desarrollo de los países más pobres. Esta política debe jugar un papel clave en la política de inmigración. La función policial debe colaborar en este propósito, pero no ser la única ni la principal.
- Políticas de innovación tecnológica y formación. El modelo social europeo sólo puede avanzar si aumenta el valor añadido de los bienes y servicios producidos en la Unión Europea. Para conseguirlo hay una serie de políticas básicas que también deben tener un segmento supranacional (I + D, formación, servicios de asesoramiento a las empresas, etc.).

La información disponible en el momento de escribir este documento (octubre de 2002) sobre las decisiones adoptadas en la Cumbre celebrada en Dinamarca están lejos de estos criterios. Los resultados de la última cumbre se han limitado a establecer un calendario para la adhesión sin profundizar en los múltiples aspectos relacionados con la misma. En teoría, se trataría no sólo de acoger nuevos socios sino de crear las condiciones necesarias para conseguir su integración social y económica a largo plazo. La realidad ha sido diferente, las perspectivas ante 2007 parecen aún peores.

El proyecto de integración regional europeo después de un intenso proceso centrado en la finalización de la Unión Económica y Monetaria está en un momento de inflexión. La Unión Europea puede limitarse a un espacio territorial donde se comparten determinadas reglas economicistas (mercado único y moneda) o, por el contrario puede avanzar hacia un proyecto político con un modelo social y económico diferente al de Estados Unidos. Siendo conscientes de la imposibilidad de introducir modificaciones estructurales de forma inmediata, las próximas decisiones mostrarán el camino para las próximas décadas.

El proyecto europeo necesita ilusionar a los ciudadanos para involucrarlos en su desarrollo. Desde un planteamiento progresista, las actuaciones y declaraciones de los representantes de los estados miembros y de la Comisión Europea no son demasiado esperanzadoras, más al contrario, se constata una falta de ideas demasiado alarmante.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, A y ESPASA, M. (2002), Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación. Papeles de economía española 91.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), Segundo informe sobre la cohesión económica y social. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA, (Enero 2002). Nota informativa sobre el marco financiero común 2004-2006 para las negociaciones de acceso. Comunicación.
- COMISIÓN EUROPEA (2002), Primer informe sobre el progreso de la cohesión económica y social. Bruselas.
- GARCÍA DÍAZ, M. A. (2001), Los presupuestos comunitarios en el proceso de construcción europea. Revista de derecho de la Unión Europea número 2. UNED
- MARTÍN, C. (2002), Las principales repercusiones económicas de la ampliación de la UE desde la óptica de España. Papeles de economía 91.
- MARTÍN, C., HERCE, J. A., SOSVILLA-RIVERO, S., VELÁSQUEZ, F. (2002), La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española. Colección Estudios Económicos. La Caixa.