

EL FUTURO FINANCIERO DE LA UNIÓN EUROPEA

El cambio de milenio trae bajo el brazo importantes desafíos para la Unión Europea y su recién estrenada unión monetaria.

Dejando a un lado cuestiones de indudable interés, como los quebraderos de cabeza que la evolución del euro está proporcionando, no sólo a los máximos responsables del Sistema Europeo de Bancos Centrales, sino también a las autoridades

monetarias de países terceros, uno de esos desafíos, el más incierto y a la vez interesante, es la ampliación de la Unión hacia el Este.

Que la Unión Europea pueda llegar a contar con 21 países miembros en el año

2002 y que ese número pueda acercarse a la treintena en un futuro no muy lejano, significará un avance decisivo en el proceso de integración europea, que iniciaron hace medio siglo tan sólo seis países. Supondrá también un notable incremento del peso específico de la Unión en el mundo, de su influencia política y económica. De puertas adentro, los 500 millones de ciudadanos de una Unión Europea de 28 miembros conformarán un importante mercado en el que apuntalar un crecimiento económico sostenido y saneado. Pero, por supuesto, para conseguir estas y todas las demás ventajas que sin duda se derivarán de la futura Unión ampliada, hay que pagar un precio.

Y es que la ampliación tiene un coste elevado, debido fundamentalmente a las considerables deficiencias de que adolecen los países candidatos en campos tan básicos como el político, el social y el económico. Baste para corroborar tal afirmación un solo dato: la renta per cápita media de los países candidatos apenas alcanza la tercera parte de la renta per capita media de la actual Unión Europea de 15 miembros.

Reducir tan abismal distancia se convertiría en tarea imposible si se deja sólo en manos de los países solicitantes. Se hace imprescindible, en consecuencia, la implicación de la UE a través, primero, de una serie de mecanismos de ayuda a la preadhesión (es decir, de ayudas previas a la entrada del país en la UE) y, finalmente, tras su incorporación, de la participación del país en los diversos capítulos de gasto de presupuesto comunitario. Estos costes adicionales suponen ya una pesada carga para las abrumadas finanzas comunitarias. En un escenario caracterizado por la existencia de un límite al crecimiento de los ingresos del presupuesto (1,27% del PNB de la UE) y, sobre todo, por los deseos de Alemania de recortar sus aportaciones, el coste derivado de la ampliación sólo puede financiarse reduciendo otros capítulos de gasto del presupuesto comunitario. Si se tiene en cuenta que, de

J. Sánchez Meléndez

todos ellos, dos absorben casi el 80% de los recursos presupuestarios, se comprenderá fácilmente el estrecho margen de maniobra de la Unión en materia financiera. Esos dos capítulos son la agricultura y la política estructural.

En la línea del razonamiento anterior y para tratar de solventar los graves problemas financieros a que se enfrenta la Unión, el Consejo Europeo de Berlín aprobó, en marzo de 1999, un conjunto de medidas de reforma basado en las propuestas realizadas, bajo la denominación Agenda 2000, por la Comisión Europea. Como no podía ser de otra forma, el peso de la reforma gravita sobre la política agraria comunitaria (PAC) y la política estructural.

LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA

La reforma de la PAC en la Agenda 2000 mantiene el rumbo de la anterior reforma del año 1993. En Europa todo parece indicar que no tiene sentido, en estos momentos, una PAC como la creada en los años 60, diseñada para evitar situaciones de penuria como las padecidas en la postguerra ¹⁾. Precisamente el éxito de esa política fue también la causa fundamental de su abandono: los excedentes, fruto de una agricultura sobreprotegida, terminaron por ser un quebradero de cabeza para los gestores del dinero comunitario, que veían impotentes cómo la sección garantía del FEOGA (la que se ocupa de sostener los mercados agrarios) acaparaba la mayor parte de los recursos del presupuesto comunitario. Fue el precio que hubo que pagar para que Europa pudiera disfrutar de montañas de productos agrarios excedentarios que se pudrían en los silos comunitarios. Además, la reforma se ha visto impulsada también por las presiones internacionales, abiertamente manifestadas en los grandes foros mundiales liberalizados del comercio (Ronda Uruguay, Organización Mundial del Comercio, Ronda del

Milenio). En ellos, los grandes productores mundiales de alimentos (EEUU, grupo de Cairns) han exigido reiteradamente a la UE que reduzca el nivel de protección de su agricultura en consonancia con la reducción general de las barreras al comercio. Por ello, la reforma de 1999, al igual que la de 1993, supone fundamentalmente una reducción de los precios garantizados (20% en el sector de la carne de vacuno y 15% en los cultivos herbáceos y los lácteos) y un aumento de los pagos directos de la UE a los agricultores, es decir, de las ayudas que recibe el agricultor en compensación por la reducción de los precios. Además, se dota a los Estados miembros de cierta discrecionalidad en este importante aspecto, al permitirseles condicionar la concesión de las ayudas al cumplimiento por parte del agricultor de ciertos requisitos relativos al medio ambiente y al empleo, aspecto éste que debe considerarse positivo si se hace un uso adecuado de él. Al mismo tiempo, la reforma pone en marcha



J. Sánchez Melero

Numerosas regiones españolas están comprendidas en el Objetivo número I de los fondos estructurales

una nueva política de desarrollo rural con tres grandes objetivos: crear un sector agrícola y forestal más fuerte, mejorar la competitividad de las zonas rurales y conservar el medio ambiente y el patrimonio rural europeo. Especialmente interesante es este último objetivo, también presente en la reforma del 93, que es un claro reconocimiento del papel que desempeña la agricultura en la conservación del medio natural y que es, también, la lógica consecuencia del carácter multifuncional que tiene el sector agrícola para la UE. El concepto de multifuncionalidad aplicado a la agricultura ha sido esgrimido en muchas ocasiones por los representantes comunitarios en defensa de sus posiciones ante los ataques de los grandes productores mundiales. Según este concepto, los productos agrarios son para la UE mucho más que meros productos susceptibles de comercio, tras ellos se esconden cuestiones trascendentales con implicaciones culturales, sanitarias, medioambientales y de seguridad. Poderosas cuestiones que justifican, según la UE, el trato diferencial que debe recibir el comercio internacional de productos agrarios.

El resultado de estas reformas será una disminución del gasto agrícola de la Unión que alcanzará su máximo en el año 2002 (43.900 millones de euros) para descender hasta los 41.660 millones en el año 2006.

La Agenda 2000, en este capítulo de la PAC, no podía olvidar el importante problema que supone la incorporación de los países del Este de Europa. Sus agriculturas, más atrasadas y con graves problemas estructurales, deben prepararse progresivamente para la adhesión. Con esa finalidad se crea, en el marco de las ayudas a la preadhesión, el instrumento llamado Sapard, que supondrá para los países candidatos ayudas anuales de 529 millones de euros (el 17% del total de la ayuda a la preadhesión) destinadas a programas de desarrollo estructural y rural.



J. Sánchez Melado

La utilización eficaz de los fondos europeos es imprescindible para lograr un desarrollo real de las regiones que los perciben

LA REFORMA DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL

La política de cohesión económica y social, desde que fue reconocida en el Acta Única como una política fundamental en el desarrollo del proyecto de integración europeo, ha ido progresivamente ganando importancia. Lógicamente, ninguna reforma puede abandonar la aspiración básica de esta política: reducir las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones de la UE. Potenciar el desarrollo económico y social debe seguir siendo una preocupación fundamental a la hora de diseñar las políticas europeas, máxime cuando esas diferencias de desarrollo continúan siendo considerables y se harán aún mayores cuando la ampliación de la Unión hacia el Este se haga realidad. Como no podía ser de otro modo, la reforma de la Agenda 2000 mantiene el esfuerzo financiero a favor de los fondos estructurales, que son las vías que canalizan la política de cohesión comunitaria ²⁾. Sin embargo, es preciso realizar una importante matización: los recursos de los fondos estructurales y del fondo de cohesión dirigidos a los actuales estados miembros se reducirán desde los 32.045 millones del año 2000 a los 29.170 millones de euros del año 2006. Una reducción, pues, de casi un 9%, que se

notará, sobre todo, en aquellos países que más dinero reciben de estos fondos.

A lo que no renuncia la Agenda 2000 es a mejorar la eficiencia de los Fondos Estructurales de la Unión Europea ³⁾. Para ello concentra sus objetivos prioritarios, reduciéndolos de 7 a 3. Es la tercera reforma de estos fondos, las dos anteriores tuvieron lugar en 1988 y 1993 y afectaron también a los objetivos a conseguir. El objetivo más importante es el denominado Objetivo número 1: Regiones menos desarrolladas. A él se destina casi el 70% del presupuesto de estos fondos en el horizonte 2000-2006. Las regiones menos desarrolladas son las que tienen un PIB per capita inferior al 75% de la media de la UE. En ese tipo de regiones se asienta más del 22% de la población comunitaria.

Los otros dos objetivos son: el Objetivo número 2: Regiones en crisis estructural ⁴⁾ y el Objetivo número 3: Regiones que necesitan ayuda para educación, formación y empleo ⁵⁾.

La ayuda a la preadhesión tampoco podía olvidarse del enorme atraso económico y social que presentan los países candidatos. De esta manera al programa Phare, puesto en marcha en 1990, se añade el Instrumento Estructural de Preadhesión, a través de los cuales se canalizará el 83% de los 3.120 millones de euros al año que recibirán los países candidatos (mientras sigan siéndolo) en el período 2000-2006.

LAS REPERCUSIONES EN ESPAÑA

La restricción de los gastos presupuestarios más importantes (agricultura y política estructural) impuesta por las reformas de 1999, tendrá un efecto importante en nuestro país. No en balde, España mantiene un importante saldo financiero positivo, recibiendo, fundamentalmente en la forma de ayudas a la agricultura y al desarrollo regional, aproximadamente dos euros por cada uno que aporta al presupuesto comunitario. Así, por ejemplo, en el período 2000-2006, España recibirá 43.000 millones de euros, más de un 23% del total de la dotación financiera destinada a los objetivos de los fondos estructurales durante ese período. Es el país que más dinero recibe por este concepto, a gran distancia de Italia, el país que ocupa el segundo lugar con 28.500 millones de euros. No debe extrañar esta circunstancia pues un número elevado de regiones españolas están comprendidas en el Objetivo 1 ⁶⁾, se trata, además, de regiones extensas que en conjunto representan un elevado porcentaje de la superficie del territorio nacional.

Otro tanto ocurre con el fondo de cohesión, creado en 1994 y destinado a financiar inversiones relacionadas con el medio ambiente y las infraestructuras de los transportes en países cuyo PIB per capita sea inferior al 90% del PIB per capita medio de



La reforma de la PAC supone fundamentalmente una reducción de los precios garantizados que perciben los agricultores

J. Sánchez Melado

FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COHESIÓN (EN MILLONES DE EUROS - PRECIOS DE 1999)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Acciones Estructurales</i>	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
<i>Fondos Estructurales</i>	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
<i>Fondo de Cohesión</i>	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510

Tras la adhesión, los programas de los Fondos Estructurales y los proyectos del Fondo de Cohesión sustituirán a la ayuda de preadhesión teniendo en cuenta la capacidad de absorción de cada país

la UE. España es el país que más dinero recibe de este fondo, concretamente, el 55% de sus recursos se canalizan hacia nuestro país. Si bien, en el año 2003, se realizará una comprobación para analizar qué países, por dejar de cumplir el criterio del 90%, dejarán de percibir las subvenciones del Fondo de Cohesión.

A medida que se vaya produciendo la ampliación, el PIB per capita medio de la Unión Europea disminuirá. Regiones que en la actualidad reciben la ayuda de los fondos estructurales, podrían dejar de percibirla o verla sustancialmente recortada. ¿Se debe esgrimir este argumento para oponerse a la ampliación? Evidentemente, no. Cuando España y Portugal pasaron a formar parte de las Comunidades Europeas en 1986, también eran países con importantes problemas de desarrollo, y no por eso se les vetó la entrada. Aunque la cultura de la subvención está arraigando peligrosamente en algunos sectores de nuestra sociedad, no debemos olvidar que la finalidad de pertenecer a una zona como la Unión Europea no puede ser obtener subvenciones, sino aprovechar las grandes ventajas de todo tipo que se derivan de tal pertenencia. Para ello, resulta impres-

cindible disfrutar de un nivel de desarrollo adecuado. Se impone, pues, la utilización eficaz de los fondos europeos para conseguir un desarrollo real de las regiones que los perciben, aun a sabiendas de las tremendas dificultades que tal propósito entraña. En este sentido, Irlanda es un buen ejemplo a seguir: su PIB por habitante pasó del 64% de la media comunitaria en 1983 a casi el 90% en 1995. Es la demostración de que la convergencia real no es una utopía, sino algo al alcance de quien pone todo su empeño en conseguirla.

JESÚS SÁNCHEZ MELADO

1) *No obstante, sería conveniente no olvidar la situación de escasez de alimentos que podría producirse en el mundo en un futuro no muy distante. Cada año hay que alimentar a 80 millones de personas más, lo que supone, según el Worldwatch Institute, aumentar la cosecha mundial de cereales en 26 millones de toneladas anuales. Las reservas mundiales de cereales se han reducido en un 40% desde 1987, señal inequívoca de las dificultades para hacer frente al aumento de la demanda. EEUU canceló en 1996 su programa de redu-*

cir la superficie de cultivo de cereales que tenía como finalidad frenar la caída de los precios.

- 2) *Este esfuerzo se mantiene en el 0,46% del PNB de la UE para el período 2000-2006, es decir, al mismo nivel que en el período 1993-1999.*
- 3) *Los Fondos Estructurales son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).*
- 4) *Los problemas de estas regiones tienen su origen en el cambio económico. En general, se trata de regiones de tradición industrial en declive, es decir, de zonas cuya economía gravita sobre sectores industriales que se enfrentan a graves problemas de reducción de la demanda. La crisis de estos sectores arrastra tras de sí al resto de la economía de la región, generando así importantes problemas de desempleo.*
- 5) *Fundamentalmente se trata de mejorar la cualificación para el trabajo.*
- 6) *Galicia, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Andalucía, Castilla La Mancha, Valencia, Murcia y Canarias.*