

LA FINANCIACIÓN DE LA QUINTA AMPLIACIÓN EUROPEA: ANÁLISIS Y CONSECUENCIAS.

Juan José MARTÍN ARRIBAS.

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Titular de la Cátedra “Jean Monnet”. Universidad de Burgos.

1.-GENERALIDADES.

En vísperas de la ampliación más ambiciosa de toda su historia¹, la Unión Europea (UE) se prepara para rematar, con diez de los trece Estados candidatos², las diversas estrategias que han ido guiando, durante estos últimos nueve años, todo el procedimiento de adhesión al que voluntariamente se han sometido³.

En efecto, la conocida **estrategia de preadmisión** fue diseñándose a partir del Consejo Europeo de Copenhague, que tuvo lugar los días 21 a 22 de junio de 1993, puesto que en él se tomó la decisión de admitir en el club europeo aquellos Países de la Europa Central y Oriental (PECO) que lo desearan y cuando cumplieran las condiciones requeridas para la adhesión. Sobre esos presupuestos se iría progresando y madurando las opciones gracias a las líneas maestras adoptadas en otros Consejos Europeos⁴, que nunca han puesto en jaque la propia

¹ No solo porque así lo haya afirmado la Comisión Europea (COMISIÓN EUROPEA, *La UE en el mundo*, OPOCE, Luxemburgo, 2001, p. 16), sino porque además la propia realidad de las cosas así parece demostrarlo. No en vano en cada una de las cuatro ampliaciones ya efectuadas tan solo se adhirieron tres Estados. La primera ampliación se produjo como consecuencia de la entrada en vigor, el 1 de enero de 1973, del Acta de Adhesión de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, que había sido firmada el 22 de enero de 1972 (DO L 73 de 27 de marzo de 1972) y una vez que, mediante referéndum, Noruega se descolgara de su primera oportunidad para entrar en las Comunidades Europeas. La segunda ampliación data del 1 de enero de 1986, fecha en la que entró en vigor el Acta de Adhesión de Grecia, que había sido firmada el 28 de mayo de 1979 (DO L 291 de 19 de noviembre de 1979). Con la tercera, se convirtieron en miembros los países ibéricos, España y Portugal, al entrar en vigor el 1 de enero de 1986 el Acta de Adhesión de 12 de junio de 1985 (DO L 302 de 15 de noviembre de 1985) La cuarta incorporó a Austria, Suecia y Finlandia al entrar en vigor el 1 de enero de 1995 el Acta de adhesión que había sido firmada el 24 de junio de 1994 (DO L 241 de 29 de agosto de 1994.), quedando fuera por segunda vez Noruega, debido a los resultados negativos de un nuevo referéndum.

² Así parece deducirse de la recomendación efectuada por la Comisión Europea el día 9 de octubre de 2002. Vid., *Towards the Enlarged Union - Commission recommends conclusion of negotiations with ten candidate countries*, (IP/02/1443), Bruselas, 9 de octubre de 2002. Lo cual será confirmado oficialmente por el Consejo Europeo de Copenhague los días 12 y 13 de diciembre de 2002, siempre, claro está, que el referéndum irlandés de la próxima semana apoye el Tratado de Niza. En concreto, puede subrayarse que para la quinta ampliación se ha apostado por integrar a los siguientes Estados: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, que, según las previsiones, deberían hacerlo en el año 2004. A partir del 2007 podrán entrar Rumania y Bulgaria, mientras que Turquía aún no se ha empezado a negociar.

³ Para obtener una visión de conjunto, puede leerse: MARTÍN ARRIBAS, J.-J., “La ampliación de la Unión Europea en el ecuador de la Presidencia española”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 10, julio de 2002, p. 10-25.

⁴ Así, el Consejo de Essen, de diciembre de 1994, elaboró "estrategias de preadhesión". El de Madrid, de diciembre de 1996, solicitó a la Comisión que emitiera su dictamen sobre cada

esencia de los requisitos que debían cumplir para entrar los futuros candidatos: el político, el jurídico y el económico.

El primero exige que los países candidatos se doten de instituciones estables que garanticen la democracia, la primacía del Derecho, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluidas las minorías.

El criterio jurídico se concreta en la capacidad de los países candidatos para asumir las obligaciones que se deriven de la adhesión y, en concreto, la de suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Particularmente, dentro de los económicos, se les exige que consigan tener una economía de mercado viable, la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la UE y la capacidad de cada candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Económica y Monetaria⁵.

En realidad, puede inferirse que más que tres simples requisitos propiamente dichos cada uno de ellos aglutina un haz de criterios que permiten evaluar con una relativa precisión los avances necesarios en esas tres perspectivas. Un buen exponente lo ofrece el condicionante económico, puesto que se concreta en la consecución de una economía de mercado, en la obtención de una economía que sea viable, competitiva y eficaz, y en tener capacidad suficiente para asumir las obligaciones económicas de la adhesión. Los tres, a su vez, parecen ser complementarios y, al propio tiempo, secuenciales en el tiempo, puesto que el primero implica la necesidad de que cada candidato supere su tradicional sistema económico de planificación centralizada, el segundo supone, para cada uno, alcanzar mecanismos y elementos con los que competir a nivel de igualdad con los ya existentes en la Unión, y el tercero debe permitirles actuar con las mismas reglas de juego que utilizan los actuales socios comunitarios.

La estrategia de preadmisión sería transformada, con posterioridad, en el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 1997, al optarse por una **estrategia de preadmisión reforzada** con la finalidad de colocar a todos los Estados candidatos en las mejores condiciones para ser miembros de la UE, pretendiendo, por una parte, reunir todas las formas de apoyo de la UE en un marco único y, por otra parte, ir familiarizando a los Estados candidatos con las políticas y procedimientos de la Unión. Dicha estrategia parece haber gravitado no solo sobre el marco jurídico de los acuerdos de asociación europeos, sino también sobre las Asociaciones para la Adhesión y sobre el refuerzo de la ayuda a la preadhesión.

Por último, parece conveniente señalar que en la cumbre de Niza de diciembre de 2000 el Consejo Europeo adoptó decisiones que pueden encuadrarse dentro de la **nueva estrategia de ampliación**⁶ y que marcan la correcta dirección hacia la que debe ir avanzándose y, en resumidas cuentas, las grandes previsiones para el correcto funcionamiento de la futura UE ampliada, sobre las que quiso profundizarse en el Consejo de Sevilla, de junio de 2002, en sintonía con el guión que había escrito la Comisión Europea, o, lo que es lo mismo, sacrificando la terminología literaria en beneficio de la “eurocrática”, con arreglo a la hoja de ruta ya programada.

candidatura. El Consejo Europeo de Luxemburgo decidió, en diciembre de 1997, la apertura inmediata de las negociaciones de adhesión con seis Estados candidatos. Los Consejos Europeos de Essen y de Dublín hicieron hincapié en la necesidad de aplicar la estrategia de preadhesión., etc.

⁵ De acuerdo con las conclusiones de la Presidencia. (Vid. iii) de la letra A) del nº 7 sobre la Relación con los países de la Europa Central y Oriental).

⁶ En sintonía con el documento presentado por la Comisión Europea: Doc. COM(2000) 700 final.

2.- DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN A LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE PREADMISIÓN, PASANDO POR LAS ASOCIACIONES PARA LA ADHESIÓN.

Los acuerdos de asociación europeos constituyen el marco jurídico que rige las principales relaciones que se producen entre la UE y los países candidatos. Cubren, entre otras, áreas tan plurales y tan diversas como el comercio, el diálogo político, la armonización normativa, la industria, el medio ambiente, el transporte, o las fronteras⁷. Habida cuenta de que acaparan la mayoría de los ámbitos vinculados al acervo comunitario, este tipo de acuerdos suelen utilizarse para ayudar a los países candidatos a elaborar sus políticas y normas nacionales que les permitan incorporar progresivamente ese acervo comunitario a su Derecho interno incluso antes de su adhesión. Una de las características más sobresalientes, que parecen presentar, es su marcado grado de institucionalización, gracias a un conjunto de órganos que crean y “a los que suele otorgarse capacidad para adoptar decisiones obligatorias para las partes”⁸. En este sentido y abundando en el prisma organizativo, puede además afirmarse que tres órganos se encargan del desarrollo de estos acuerdos: los Consejos, los Comités y las Comisiones Parlamentarias Mixtas. Los primeros reúnen a los Comisarios europeos y a los Ministros del país candidato para discutir, en términos bastante generales, su aproximación a la UE. Los segundos, integran a altos cargos de cada una de las áreas de acción política para debatir aspectos más técnicos y concretos. Y las terceras, permiten asociar en estos trabajos a algunos miembros de cada Parlamento nacional y algunos Eurodiputados⁹.

De las Asociaciones para la Adhesión cabe señalar que son los mecanismos fundamentales de la estrategia de preadmisión reforzada. Se encargan de poner a disposición de los Estados candidatos todo tipo de ayuda y asistencia, reunidas en un marco único para que puedan preparar, con mayores facilidades, los necesarios programas nacionales que les permitan ir consiguiendo alcanzar los objetivos deseados de la preadhesión. Establecidas *de facto* el 15 de marzo de 1998, reúnen tres aspectos esenciales: los ámbitos prioritarios para integrar el acervo comunitario, la programación de la asistencia financiera de la Unión, y las condiciones de esta ayuda. A su vez, determinan la necesidad de establecer un programa nacional para la adopción del acervo comunitario, una evaluación conjunta de las prioridades en materia de política económica, un pacto en contra del crimen organizado y los denominados “mapas” del mercado interior¹⁰.

⁷ Más, en concreto, puede afirmarse que se trata esencialmente de los acuerdos suscritos en 1963 (el 12 de septiembre) con Turquía (DO L 217 de 29 de diciembre de 1964), en 1970 (el 5 de diciembre) con Malta (DO L 61 de 14 de marzo de 1971), en 1972 (19 de diciembre) con Chipre (DO L 133 de 21 de mayo de 1977), en 1991 (16 de diciembre) con Hungría y Polonia (DO L 347 de 31 de diciembre de 1993), en 1993 (1 de marzo) con Bulgaria (DO L 358 de 31 de diciembre de 1994), con la República Checa (6 de octubre) (DO L 360 de 31 de diciembre de 1994), Eslovaquia (6 de octubre) (DO L 360 de 31 de diciembre de 1994) y Rumania (6 de octubre) (DO L 360 de 31 de diciembre de 1994), en 1995 (12 de junio) con Estonia, Letonia y Lituania (DO L 68 de 9 de marzo de 1998, DO L 26 de 2 de febrero de 1998 y DO L 51 de 20 de febrero de 1998), en 1996 (10 de junio) con Eslovenia (DO L 51 de 26 de febrero de 1999).

⁸ Cf. DÍEZ-HOCHLEINTNER, J., y MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C., *Derecho de la UE. Textos y comentarios*, Mc Graw Hill, Madrid, 2001, p. 439.

⁹ Desde un prisma general, acerca de las reuniones de estos órganos con algunos de los países candidatos, dentro de las denominadas “cuestiones bilaterales” puede verse COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la UE. 2001*, OPOCE, Bruselas, Luxemburgo, 2002, nº 794 a 806.

¹⁰ Concretamente para los PECO fueron creadas en 1999 (Cf. COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la UE. 1999*, OPOCE, Bruselas, Luxemburgo, 2000, nº 596.), para Chipre y Malta en 2000 (Cf. COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la UE. 2000*, OPOCE, Bruselas, Luxemburgo, 2001, nº 708), y para Turquía en 2001 (Cf.

Pero la UE también dispone de una serie de programas específicos de preadhesión, que están dirigidos a ayudar económicamente a los países candidatos y facilitarles su posterior adhesión.

De todos ellos el programa *Phare* probablemente sea el más conocido¹¹, y el que haya aportado, a lo largo del tiempo, más recursos económicos a las arcas de los Estados candidatos¹². Este programa prevé la concesión de subvenciones, más que préstamos¹³, y fue creado en año 1989 con la finalidad inicial de ayudar a los países del Este de Europa a realizar la transición de sus economías colectivistas a las del libre mercado¹⁴. Su principal propósito radica precisamente en preparar a los Estados candidatos a la adhesión, esencialmente mediante el refuerzo de su capacidad administrativa e institucional y de la financiación de su presupuesto, dejando aparte aquellas inversiones que ya financian los instrumentos estructurales y agrícolas de preadmisión. Dicho de otro modo, facilita a las Administraciones de los países candidatos sus tareas dirigidas a aplicar el acervo comunitario, al tiempo que favorece la modernización de sus industrias y de sus infraestructuras, fundamentalmente desde esferas tales como el medio ambiente, el transporte, la industria, la calidad de los productos o las condiciones de trabajo.

Por su parte, las ayudas de preadhesión para la agricultura y el desarrollo rural duradero se canalizan a través de un programa mucho más específico, como es el Instrumento agrícola de preadmisión, más conocido como *Sapard*¹⁵. Funcionando en base al principio de complementariedad, según el cual las actuaciones comunitarias completan las acciones estatales, cabe destacar que sus partidas económicas pueden destinarse a inversiones en las explotaciones agrarias; a la mejora de la transformación y la comercialización de los productos agrícolas y de los productos pesqueros, a la mejora de las estructuras para el control de la calidad y los controles veterinarios y fitosanitarios, para la calidad de los productos alimenticios y la protección de los consumidores, a los métodos de producción agrícola que protejan el medio ambiente, al desarrollo y la diversificación de las actividades económicas, a la creación de

COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la UE. 2001*, OPOCE, Bruselas, Luxemburgo, 2002, nº 773).

¹¹ Para un conocimiento bastante pedagógico del mismo, vid.,

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/>

¹² Su importancia cuantitativa viene dada desde las cifras que aportó el presupuesto inicial para el ejercicio de 2001, que ascendieron a 1.634 millones de euros, distribuidos de la forma siguiente:

- programas nacionales: 1.091 millones de euros, de los cuales 83 fueron para Bulgaria, 65 para la República Checa, 26 para Estonia, 90 para Hungría, 31 para Letonia, 46 para Lituania, 411 para Polonia, 274 para Rumania, 44 para Eslovaquia, 21 para Eslovenia y 150 en concepto de *cierre de plantas nucleares*;
- programas regionales y horizontales: 230 millones de euros.

(COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la UE. 2001*, OPOCE, Bruselas, Luxemburgo, 2002, nº 785).

¹³ La aportación económica puede ser comunitaria o cofinanciada con algún Estado miembro o con terceros.

¹⁴ Vid., el Reglamento (CEE) N° 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica en favor de la República de Hungría y la República Popular de Polonia en el DO L 375 de 23 de diciembre de 1989, junto con las posteriores modificaciones y la Decisión de la Comisión, de 13 de octubre de 1999, relativa a las directrices de ejecución del programa *Phare* en los países candidatos para el periodo 2000-2006, en aplicación del artículo 8 del Reglamento (CEE) 3906/89.

¹⁵ Su instrumento jurídico básico es el Reglamento (CE) N° 3906/89 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el proceso de preadmisión, publicado en el DL 161 de 26 de junio de 1999.

servicios de sustitución y gestión de las explotaciones agrarias, a la creación de agrupaciones de productores, a la rehabilitación y desarrollo de los pueblos, a la protección y conservación del patrimonio rural, a la mejora de las tierras y la concentración, a la creación y actualización de los Registros de propiedad rurales, a la mejora de la formación profesional, al desarrollo y la mejora de las infraestructuras rurales, a la gestión de los recursos hidráulicos agrícolas, a la silvicultura, a las inversiones en las explotaciones silvícolas de personas físicas o jurídicas, a la transformación y comercialización de los productos silvícolas, y a la asistencia técnica. Por último, parece conveniente anotar que la aportación financiera de este instrumento se ha estimado en unos 520 millones de euros al año a partir del año 2000 y puede concederse en forma de anticipos, cofinanciaciones y financiaciones¹⁶.

El Instrumento Estructural de Preadhesión, más conocido bajo la denominación abreviada de *Ispa*, aporta ayuda financiera a los países candidatos en el ámbito de la cohesión económica y social, y más precisamente en las esferas del medio ambiente y de los transportes¹⁷. Más en concreto, dentro de la primera, puede decirse que se financian proyectos medioambientales que permitan a los países beneficiarios satisfacer las exigencias de la legislación medioambiental y de las asociaciones para la adhesión. Ya en el contexto de la segunda, puede destacarse que se financian proyectos que incidan en la infraestructura de transporte que favorezcan los medios de desplazamiento duraderos, y, en particular, proyectos de interés común sobre las Redes Transeuropeas de Transporte¹⁸ y que permitan a los países beneficiarios ajustarse a los objetivos de las asociaciones para la adhesión. Las ayudas de la UE a través de este instrumento, cuyo presupuesto asciende a los 1.040 millones de euros al año a partir del año 2000, pueden revestir forma de ayuda directa no reembolsable, ayuda reembolsable, o cualquier otra forma de financiación¹⁹.

Al objeto de evitar duplicaciones y solapamientos, para favorecer la complementariedad y un mejor impacto económico de las ayudas concedidas en el marco de la asistencia de preadhesión por el programa *Phare*, el instrumento agrícola *Sapard* y el instrumento estructural *Ispa*, se creó el llamado Instrumento de Coordinación²⁰, cuyo principal propósito radica precisamente, en sintonía con su denominación, garantizar la coordinación y coherencia entre los tres mecanismos comunitarios de financiación de la preadmisión.

Gráficamente, las previsiones presupuestarias para los tres instrumentos referenciados fueron representadas, en las Conclusiones del Consejo de Berlín que tuvo lugar los días 3 y 4 de

¹⁶ Sobre la distribución de las ayudas para el periodo 2000-2002 puede verse el texto de la Decisión 199/595/CE de la Comisión, de 20 de julio de 1999, por la que se establece la distribución indicativa de la asignación financiera comunitaria anual con cargo a las medidas de preadhesión en favor de la agricultura y el desarrollo rural, publicada en el DO L 226 de 27 de agosto de 1999.

¹⁷ Su instrumento básico es el Reglamento (CE) n°1267/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establece un Instrumento Estructural de Preadhesión, publicado en el DO L 161 de 26 de junio de 1999, si bien, al igual que sucede con el *Sapard*, ha sido modificado por actos institucionales posteriores.

¹⁸ Si se quiere profundizar en este tema parece particularmente aconsejable leerse: MARTÍN ARRIBAS, J.-J., "Las redes transeuropeas: balance y perspectivas de futuro", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, 1998, p. 235-291.

¹⁹ Su particular reparto entre los candidatos puede conocerse gracias a la Decisión 2000/229/CE de la Comisión, de 7 de marzo de 2000, por la que se asigna indicativamente entre los países beneficiarios la ayuda comunitaria total del instrumento de política estructural de preadhesión, publicada en el DO L 72 de 21 de marzo de 2000.

²⁰ Reglamento (CE) n°1266/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, sobre la coordinación de la asistencia a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión, y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3906/89, publicado en el DO L 161 de 26 de junio de 1999.

junio de 1999, con los límites cuantitativos máximos que no podrían ser rebasados, de la siguiente manera:

Rúbrica 7 (Instrumentos de preadhesión) (millones de euros, precios de 1999)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Instrumentos de preadhesión	3.120						
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Agrícola	520	520	520	520	520	520	520
Estructural	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040

Dado que los anteriores programas fueron concebidos *ab initio* para financiar la adhesión de los PECO, se hizo necesario establecer el marco jurídico necesario para facilitar y acelerar la participación de Chipre, Malta y Turquía en los programas comunitarios, como complemento óptimo a las cuantías económicas concedidas a través de las Asociaciones para la adhesión²¹. En efecto, las modalidades y las condiciones para su participación, así como sus aportaciones económicas se fijan respectivamente en un acuerdo entre la Comisión Europea y el Gobierno de cada uno de estos países²².

Aparte de los anteriores programas o instrumentos de la preadmisión, existen otros que presentan un relativo interés, puesto que, si bien, en su inmensa mayoría, están destinados a aplicarse - sustancialmente hablando- dentro del marco concreto de aplicación de las políticas comunitarias en su vertiente interna, cualitativamente permiten la participación de los Estados candidatos. Se trata de los destinados específicamente para ayudar en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, a la atención de las necesidades de la inmigración y del asilo, a la seguridad nuclear, a la educación, a la formación profesional, a la juventud, a la investigación, a la energía, a las pequeñas y medianas empresas, a la salud pública, etc²³. Sin

²¹ De hecho, Chipre y Malta van a recibir ayudas económicas cifradas en 95 millones de euros para los años 2000-2004, concretadas respectivamente para el 2000 en 6 y 9 millones de euros. Cf. COMISIÓN EUROPEA, *Conseguir que la ampliación sea un éxito. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de adhesión*, COM (2001) 700 final, Bruselas, 13 de noviembre de 2001, p. 89.

²² Concretamente su contenido se establece en la Decisión 2002/39/CE del Consejo, de 17 de diciembre de 2001, relativa a la celebración de un Acuerdo marco entre la Comunidad Europea y la República de Malta sobre los principios generales de la participación de la República de Malta en los programas comunitarios, publicada en el DO L 17 de 19 de enero de 2002; en la Decisión 2002/78/CE del Consejo, de 17 de diciembre de 2001, relativa a la celebración de un Acuerdo marco entre la Comunidad Europea y la República de Chipre sobre los principios generales de la participación de la República de Chipre en los programas comunitarios, publicada en el DO L 34 de 5 de febrero de 2002; y en la Decisión 2002/179/CE del Consejo, de 17 de diciembre de 2001, relativa a la celebración de un Acuerdo marco entre la Comunidad Europea y la República de Turquía sobre los principios generales de la participación de la República de Turquía en los programas comunitarios, publicada en el DO L 61 de 2 de marzo de 2002.

²³ También cabría resaltar la importancia del programa MEDA con respecto a los países mediterráneos, el programa de cooperación transfronteriza, y la participación en conocidos programas europeos, tales como *Oisin*, *Grotius*, *Stop*, *Odysseus* o *Falcone*.

ánimo de analizarlos con ninguna exhaustividad, al menos, como un buen botón de muestra, puede señalarse que los candidatos se han visto favorecidos con su participación en el Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE) o programas tales como “Cultura 2000”, “Juventud” e “investigación y desarrollo tecnológico”²⁴. También suele utilizarse el denominado *sistema de hermanamiento* que consiste en enviar expertos de la Administración y los organismos de los Estados miembros, en comisión de servicios, a los países candidatos a la adhesión para ayudarles en la ejecución de proyectos específicos, fundamentalmente pequeños proyectos a corto y a medio plazo, como sucedió con Chipre y Malta en el año 2001²⁵.

Por último conviene resaltar que los esfuerzos que se efectúan desde la UE y desde los Estados candidatos para transformar sus economías y hacerlas más viables, y, en definitiva, para cumplir los requisitos económicos que se exigen para su adhesión, se complementan con los préstamos que concede el Banco Europeo de Inversiones (BEI)²⁶ y las ayudas económicas que reciben los candidatos desde la cooperación de otros actores del escenario internacional, tales como, entre otros, el Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Consejo de Europa o el Consejo Nórdico²⁷.

3.- DE LAS PREVISIONES FINANCIERAS DEL CONSEJO EUROPEO DE BERLÍN DE 1999 A SU ADAPTACIÓN A LA HIPOTÉTICA REALIDAD DE 2004.

Como es sabido, el Consejo Europeo de Berlín, celebrado los días 24 y 25 de marzo de 1999, estableció una panorámica sobre los aspectos financieros de la ampliación²⁸, como culminación a denodados esfuerzos realizados a lo largo de muchos años²⁹.

Desde un prisma general, puede subrayarse que tal visión se enmarca dentro de las decisiones que se tomaron con la finalidad de adaptar los gastos de la UE al imperativo de la disciplina presupuestaria y de la eficiencia, así como a la necesidad de asegurarse los recursos

²⁴ Cf. COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la UE*, OPOCE, Bruselas, Luxemburgo, 2002, nº 781 y 782.

²⁵ Cf. COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la UE. 2001*, OPOCE, Bruselas, Luxemburgo, 2002, nº 786.

²⁶ Su potencial de préstamos ha sido cifrado por la Comisión Europea en más de 17.000 millones de euros para el periodo 2000-2007 con destino a los PECO, incluidos algunos países no candidatos; de los cuales se concedieron en torno a 3.500 en el 2001. Cf. COMISIÓN EUROPEA, *Conseguir que la ampliación sea un éxito. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de adhesión*, COM (2001) 700 final, Bruselas, 13 de noviembre de 2001, p. 88.

²⁷ Para un estudio pedagógico de ellos, vid., especialmente, DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2001.

²⁸ Sus decisiones pasarían a formar parte del posterior Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, publicado en el DO C 172 de 18 de junio de 1999.

²⁹ Así el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997 “confirma la necesidad de asegurarse, con anterioridad a la ampliación, de que la Unión sea capaz de hacer frente a la misma en las mejores condiciones introduciendo en sus políticas y en la financiación de estas últimas las adaptaciones que se consideren necesarias, y teniendo en cuenta que es indispensable elaborar un marco financiero para las políticas de la Unión. El imperativo de disciplina presupuestaria y de eficacia de los gastos deberá prevalecer a nivel de la Unión tal como prevalece a nivel de los Estados miembros” (Vid. TASK-FORCE “AMPLIACIÓN” (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J., *et alt.*), *Libro Blanco sobre la ampliación de la UE*, Vol. 1, Tom. 1. Textos oficiales de las instituciones de la UE, POLI-102, Parlamento Europeo, Luxemburgo, p. 50).

suficientes para poder desarrollar adecuadamente sus políticas en beneficio de sus ciudadanos y hacer frente con eficacia al proceso de ampliación.

Sin embargo, desde un prisma más concreto, puede sostenerse que se partía de una hipótesis que *a posteriori* se ha verificado como errónea, debido a una pluralidad de razones, entre las que destacan la de orden temporal, la de orden cuantitativo-estatal y, como consecuencia de las anteriores, la de orden económico. Primero, porque se suponía que la adhesión de los nuevos Estados miembros tendría lugar en el año 2002. Segundo, porque, dentro del número potencial de esos nuevos Estados tan solo se consideraba la cifra de 6. Y tercero, porque si bien es cierto que los fondos para la preadmisión permanecían anualmente invariables para los años 2000-2006³⁰, los gastos que reservaban los 15 para las futuras adhesiones se equiparaban a una cuantía disponible que iba a representar los importes máximos de créditos de pago destinados a cubrir los gastos de las nuevas adhesiones y sus límites se iban incrementando desde los 4.120 millones de euros en el año 2002, hasta los 14.210 en 2006, tal y como lo demuestra el siguiente esquema que se recoge en las Conclusiones del Consejo Europeo de Berlín:

Disponible para adhesiones (créditos para pagos) (millones de euros, precios de 1999)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Créditos de pago	4.120	6.710	8.890	11.440	14.210
Agricultura	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Otros gastos	2.540	4.680	6.640	8.510	10.810

Y el dinero destinado a la adhesión debía ir incrementándose desde los 6.450 millones de euros en el año 2002, hasta los 16.780 en 2006, puesto que, en el marco financiero indicativo para una UE a 21³¹ se incluía una nueva rúbrica que expresaba los importes máximos de créditos de compromiso para la agricultura, intervenciones estructurales, políticas internas y administración, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Rúbrica 8 (Ampliación)(créditos para compromisos) (millones de euros, precios de 1999)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Rúbrica 8 (Ampliación)	6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Agricultura	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Intervenciones estructurales	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Políticas internas	730	760	790	820	850
Administración	370	410	450	450	450

Otra constatación a la que se llega radica en el hecho de que la ayuda a la preadmisión permanece en cifras constantes durante los años 2000 a 2006, concretadas en el límite de los 3.100 millones de euros anuales, o lo que es lo mismo, el máximo presupuestado no podía superar esa cantidad en precios de 1999. Pero además el límite máximo para los pagos totales no

³⁰ Vid., *supra* en texto el cuadro sobre los instrumentos de preadmisión.

³¹ Esto es, como resultado de adicionar a los 15 Estados miembros los 6 nuevos Estados.

debía superar el 1,27% del PIB incluso después de la ampliación, techo invariable en el cuadro A sobre las perspectivas financieras de la UE de los quince y en el cuadro B con el marco financiero para la UE a veintiún miembros.

No obstante lo anterior, y en una actuación un tanto premonitoria, se dejaba la puerta abierta a posibles rectificaciones en el párrafo nº 16 de las Conclusiones del Consejo de Berlín de 1999, al señalarse literalmente que “las perspectivas financieras para la UE de los quince se ajustarán en el momento de la ampliación, teniendo en cuenta el número de países que finalmente se adhieran y los importes máximos para la rúbrica 8 que figuran en el cuadro indicativo B. Para este ajuste, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.”

Pues bien, para adaptar ese escenario superado al actual, para el que se pronostica que la entrada será en el 2004 y no en el 2002, y que afectará de lleno, no ya a 6, sino a 10 nuevos Estados conformando la UE a 21, la Comisión Europea presentó, el 30 de enero de 2002, una nota informativa sobre el marco financiero común 2004-2006 para las negociaciones de adhesión³². En ella, se observan ajustes en las partidas económicas destinadas a la ampliación, expresadas en euros a precios de 1999. En efecto, los créditos para compromisos de la ampliación, tienen las siguientes previsiones destacadas en cifras azules y más grandes en contraste con las de 1999:

Rúbrica 8 (Ampliación)(créditos para compromisos) (millones de euros, precios de 1999)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Rúbrica 8 (Ampliación)	6.450	9.030	11.610 10794	14.200 13400	16.780 15966
Agricultura	1.600	2.030	2.450 2048	2.930 3596	3.400 3933
Operaciones estructurales	3.750	5.830	7.920 7067	10.000 8150	12.080 10350
Políticas internas	730	760	790 1176	820 1096	850 1071
Administración	370	410	450 503	450 558	450 612

Significa, entre otras cosas, que ahora, en términos absolutos, va a destinarse más dinero el primer (2004), el segundo (2005) y el tercer (2006) años de ampliación que en el primer (2002), segundo (2003) y tercer (2004) años de la prevista en 1999, si bien es cierto que no se respetan las previsiones efectuadas por años naturales que comparativamente disminuyen. Además se trata de cifras que por conceptos van *in crescendo*, y que ya en el segundo año de la ampliación (2005) incluso superan a las previstas en Berlín por año natural, con la excepción del dinero destinado a las intervenciones u operaciones estructurales.

Por otra parte, propone créditos de pago en la misma línea que los anteriores; de tal suerte que año por año puede decirse que desde un prisma ordinal de la ampliación se producen ajustes al alza, pero que, por años naturales, las cifras pueden parecer lo contrario.

Disponible para adhesiones (créditos para pagos) (millones de euros, precios de 1999)

³² COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Nota informativa. Marco Financiero Común 2004-2006 para las Negociaciones de Adhesión*, (SEC (2002) 102), Bruselas, 30 de enero de 2002.

	2002	2003	2004	2005	2006
Créditos de pago Berlín 1999	4.120	6.710	8.890	11.440	14.210
Créditos de pago Comisión 2002			5.686	10.493	11.840

Por último, también merece la pena apuntar que la Comisión europea ha previsto una serie de gastos suplementarios que afectarán a la política agrícola, a la de desarrollo rural, a las actuaciones estructurales, a las políticas internas como la concerniente a la seguridad nuclear, a la solución de la cuestión chipriota y a gastos administrativos. En pocas palabras, parecen haberse aumentado los márgenes, pero respetando el techo del 1,27%.

4.- DE LOS FASTOS Y LOS NEFASTOS EFECTOS DE LA QUINTA AMPLIACIÓN.

La financiación de la quinta ampliación de la UE no escapa a las luces y a las sobras, a las ventajas y a los inconvenientes, a las consecuencias positivas y negativas, aunque, en términos globales, pueda afirmarse que las primeras predominarán, sin lugar a dudas, sobre las segundas. Porque, en primer lugar, si las partidas económicas del presupuesto comunitario se incrementan para financiar la ampliación, ¿de donde saldrá el dinero?.

A este respecto parece conveniente recordar que el presupuesto de la UE se financia mediante los recursos propios tradicionales, como son las exacciones agrícolas y los derechos de aduana, un recurso basado en el IVA y el denominado cuarto recurso consistente en las aportaciones que hacen los Estados miembros en función de un porcentaje de su PNB cuyo límite máximo no debe superar el 1,27%³³. Pues bien, difícilmente podrá financiarse la adhesión de los nuevos Estados si o bien no se aumenta sustancialmente el último recurso³⁴ o bien se aporta dinero de otras partidas presupuestarias, tales como eliminando o rebajando significativamente las ayudas directas a la PAC o no concediéndolas a los nuevos Estados miembros, o rebajando o no aumentando en una determinada cuantía las ayudas estructurales o replanteando el reparto de los fondos estructurales comunitarios³⁵. Esto significa que el reparto de estos pasteles afecta de lleno a comensales como el Reino de España y, por supuesto, dentro de él, especialmente a Castilla y León, debido al retraso en la satisfacción de sus necesidades estructurales y regionales y a la importancia que tiene en su economía el sector agrícola. De todos modos, las incógnitas sobre este particular deberían despejarse en los dos próximos Consejos Europeos que tendrán lugar en octubre en Bruselas y en diciembre en Copenhague. Es decir, los Jefes de Estado y de Gobierno tienen la última palabra para acordar qué parte del

³³ A estas adiciones hay que restar el conocido “cheque británico” por el que el Reino Unido recibe anualmente una compensación equivalente al 0,66% de su saldo neto.

³⁴ Hacia esta vía parece apostar la Comisión en su *Marco Financiero Común 2004-2006 para las Negociaciones de Adhesión*, al proponer una modificación del tenor literal del artículo 25 del ya citado Acuerdo Interinstitucional: “Las exigencias adicionales se atenderán con las cantidades disponibles reservadas para este fin en la perspectiva financiera y, cuando proceda, utilizando los recursos propios adicionales derivados del aumento del PNB comunitario tras la ampliación de la Unión”.

³⁵ Paradójicamente en la propuesta que efectúa el Comisión, en su *Marco Financiero Común 2004-2006 para las Negociaciones de Adhesión*, se opta por aumentar las dotaciones financieras de los fondos de cohesión para que absorban los gastos estructurales de los nuevos Estados miembros e, incluso, se apuesta por apoyar económicamente el cierre de varias centrales nucleares de estos países mediante fondos financiables a través del programa *Phare* y de contribuciones bilaterales. ¿Todo este dinero se obtendría de rebajar significativamente las actuales ayudas del programa *Phare*?

presupuesto europeo destinan a los nuevos países, sobre todo en el capítulo de ayudas regionales y agrícolas, y negociararlo con los candidatos para poder concluir las negociaciones.

Y, hablando de negociaciones, parece oportuno señalar, en segundo término, que, en la línea marcada por la experiencia ya adquirida con otras adhesiones, deben negociarse con cada uno de los Estados candidatos, tanto la adopción de medidas transitorias *ad hoc*, cuanto acuerdos transitorios que permitan, por un lado, beneficiarse de un trato especial en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones de cara al presupuesto comunitario, y, por otro, seguir inyectándoles recursos presupuestarios³⁶ para que puedan subirse a la locomotora socio-económica europea sin perturbar la velocidad establecida en el proceso de integración europea³⁷. Algo nada fácil de conseguir dada la “coyuntura de deterioro global de las condiciones económicas aunque los países candidatos a la adhesión se hayan beneficiado, sin embargo, de un crecimiento relativamente fuerte en 2000 y durante la primera mitad de 2001”³⁸. Algo que conoce y se ha tomado muy en serio la Comisión, puesto que, en su Nota informativa sobre el Marco Financiero Común 2004-2006 para las Negociaciones de Adhesión³⁹, propone incluir en los Tratados de Adhesión una cláusula de salvaguardia para proteger los mercados europeos ante posibles retrasos de los candidatos en su adaptación a las normas europeas. No tendría una vocación de permanencia en el tiempo, sino que más precisamente presentará un vigencia a término o una duración limitada que no debería superar los 2 años. Tampoco tendría efectos *erga omnes*, sino que sustancialmente debería tener consecuencias para el mercado interior, incluida la seguridad alimenticia, y para el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, permitiendo actuar con cierta flexibilidad a la hora de afrontar los eventuales problemas que podrían plantearse en la fase inicial de la adhesión.

Por último, y habida cuenta de la relevancia que presenta la inserción de estructuras administrativas adecuadas, sólidas y eficientes en los futuros nuevos Estados, debe utilizarse el denominado mecanismo de transición para el desarrollo institucional para reforzar la capacidades de los nuevos Estados miembros, en aras a financiar la continuidad del reforzamiento de las capacidades administrativas una vez que los actuales candidatos sean miembros de la Unión. Sus recursos serán consagrados principalmente al sostenimiento de las reformas del aparato judicial y a una mejor gestión administrativa del control de las fronteras, de la Unión aduanera, de los servicios veterinarios, de la seguridad alimenticia, del medio ambiente y de la seguridad nuclear. Y la aplicación práctica de estas medidas se concretará, por ejemplo,

³⁶ *De facto*, es lo que ya viene haciéndose desde hace varios años, pues en la cumbre europea de marzo de 1999, la UE dio luz verde a la transferencia de unos 22 000 millones de euros —el doble de la cantidad asignada durante los años noventa— para agilizar el proceso de preadhesión entre 2000 y 2006. Además, el presupuesto de la UE debería estar listo para la ampliación dadas las previsiones de Berlín y ahora de las instituciones europeas, algo que subrayaba la propia Comisión para las primeras adhesiones a partir de 2002, con unos 57 000 millones de euros destinados específicamente a los nuevos Estados miembros en el período comprendido entre 2002 y 2006. (Cf. COMISIÓN EUROPEA, *La UE en el mundo*, OPOCE, Luxemburgo, 2001, p. 16).

³⁷ La propia Comisión en su *Marco Financiero Común 2004-2006 para las Negociaciones de Adhesión* propone alcanzar acuerdos transitorios en materia de política agrícola que consten de dos fases, de modo y manera que entre los años 2004 y 2006 la transición a la política de desarrollo rural se ajuste mejor a las necesidades de los nuevos Estados miembros.

³⁸ Desde un prisma general, la Comisión considera que todos, excepto Turquía, han registrado avances respecto a estos criterios, aunque la continuación del esfuerzo de reforma sigue siendo necesaria. Cf. COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la UE. 2001*, OPOCE, Bruselas, Luxemburgo, 2002, nº 767.

³⁹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Nota informativa. Marco Financiero Común 2004-2006 para las Negociaciones de Adhesión*, (SEC (2002) 102), Bruselas, 30 de enero de 2002.

mediante la realización de estancias de corta duración por parte de algunos de los funcionarios de los nuevos Estados miembros en las Administraciones de los actuales Estados miembros⁴⁰.

En definitiva, puede sostenerse que la UE está financiando la quinta ampliación con enfoque global en el sentido de que, por un lado, aborda los retos que financieramente plantean los Estados candidatos, y, por otro, considera los ámbitos agrícolas, las acciones estructurales y del presupuesto. Pero sus planteamientos no están exentos de riesgos que pueden agravarse por la coyuntura internacional. Así, cabe reconocer que sus iniciativas se fundamentan en la disciplina presupuestaria consensuada en 1999, algo que podría ponerse en peligro por la decisión de Gobiernos, como el de la República Francesa, de no respetar el déficit cero. Y si, en términos generales, se hace caso al Presidente de la Comisión, Sr. ROMANO PRODI, la quinta ampliación será “un acto extraordinario y sin igual de reconciliación” y traerá ventajas tales como “más estabilidad en Europa, la creación del mayor mercado interno del mundo y el impulso del comercio y del crecimiento”⁴¹. Loados deseos estos, que -ojalá resulten premonitorios –, pero conviene no olvidar que detrás de las grandes obras están las grandes personas, y, en este caso, para su consecución se van a requerir grandes esfuerzos y sacrificios por parte de los ciudadanos de los actuales y de los próximos Estados miembros, que también van a participar, indirectamente y desde sus economías domésticas, en la financiación de la quinta ampliación y que, si no se toman las medidas óptimas por parte de los Gobiernos estatales o autonómicos o federados, según el país, podrían perder poder adquisitivo por la carestía de los precios y la subida de la infracción, sufrir la lacra del desempleo, la volatilidad de las inversiones, sufrir la deslocalización de empresas, etc.

⁴⁰ Cf. *Vers une Union élargie- la Commission recommande la conclusion des négociations avec dix pays candidats*, (IP/02/1443), Bruselas, 9 de octubre de 2002, p. 4.

⁴¹ “Se inicia la ampliación de la UE”, *EL PAIS*, jueves, 10 de octubre de 2002.