

Perspectivas Financieras 2007-2013

Comunicación de la Comisión

Introducción

La presentación el día 14 de julio de la Comunicación «Perspectivas Financieras 2007-2013» de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo supone la culminación de proceso de reflexión y análisis que se inició con la adopción, el pasado mes de febrero, de la Comunicación «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)» (1).

A través de dicho documento, la Comisión propuso el proyecto político de la Unión para el próximo marco financiero, con el objetivo de iniciar en el seno de las instituciones comunitarias un debate sobre los futuros objetivos e instrumentos financieros de la UE.

Desde entonces, la Comisión ha centrado sus esfuerzos en la elaboración de las propuestas legislativas que dotaran a dicho proyecto político de los fundamentos jurídicos necesarios para hacerlo realidad. El fruto de dicho trabajo es el paquete de propuestas que la Comisión adoptó el 14 de julio junto con la Comunicación que ahora nos ocupa. Este documento persigue un triple objetivo:

- a) Recopilar los trabajos y reflexiones realizadas hasta el momento desde el pasado mes de febrero.
- b) Analizar el valor añadido de las políticas comunitarias propuestas y del gasto necesario para su financiación.
- c) Analizar el proceso de simplificación

(1) COMISIÓN EUROPEA (2004) 101 final y REV 1, 10.2.2004, Bruselas.

y racionalización de los instrumentos a utilizar durante el próximo marco financiero.

El paquete de propuestas de julio no agota todos los instrumentos legislativos. En el curso del mes de septiembre se adoptarán los seis Reglamentos nuevos de relaciones exteriores (nueva rúbrica 4 de las Perspectivas Financieras) y el de ciudadanía, libertad, igualdad y justicia (nueva rúbrica 3). Más adelante, la Comisión presentará nuevas propuestas con incidencia financiera como el nuevo Programa marco I+D.

Consideraciones previas

La Comisión considera importante tener presente desde un principio las siguientes puntualizaciones:

a) *El carácter limitado del Presupuesto comunitario*, cuyo tamaño es muy inferior, en términos relativos, al de los presupuestos nacionales de los Estados miembros. Así, mientras que éstos representan, como media, cerca del 45 por 100 de la riqueza nacional, el presupuesto UE apenas supera el 1 por 100 de la RNB comunitaria.

Asimismo, el crecimiento medio experimentado en el mismo, (en torno al 8 por 100), es notablemente inferior al de la media de los Estados miembros (más del 20 por 100) durante los actuales Perspectivas Financieras, a pesar de la austeridad presupuestaria experimentada por la mayoría, a la vista de las reglas del Pacto de Estabilidad.

b) En segundo lugar, las *Perspectivas Financieras 2007-2013 deben respetar*



EN PORTADA

decisiones políticas que han sido tomadas con anterioridad y que exigen un determinado volumen de financiación. Estas se refieren básicamente a:

- El hecho de que la ampliación a 25 Estados miembros conlleva un aumento del 5 por 100 de la riqueza de la UE y de un 30 por 100 de su población, lo que, en términos presupuestarios, se traduce en un mayor volumen de gasto a financiar con un menor volumen de ingresos.
- Los acuerdos sobre la PAC de Bruselas (Consejo Europeo de octubre de 2002).
- Los nuevos retos políticos, tanto a nivel de cada uno de sus Estados miembros como de sus países socios y vecinos.

En consecuencia, la Comisión propone lo que considera un «crecimiento moderado» del presupuesto comunitario, respetando el límite de recursos propios del 1,24 por 100.

No obstante, la propuesta de la Comisión contempla incrementos significativos en las dotaciones presupuestarias de aquellas áreas de actuación política en las que la intervención de la Unión introduce un importante valor añadido respecto a las medidas de carácter nacional. Dicho valor añadido ha sido evaluado por la Comisión en función de tres criterios:

— *Efectividad*: abarca todas aquellas medidas o políticas comunitarias cuyos resultados únicamente pueden obtenerse por medio de una intervención a nivel comunitario. Estas se refieren básicamente a todas aquellas que contribuyan, directa o indirectamente, a garantizar la libre circulación de recursos humanos y financieros en el territorio UE y por ende, el correcto funcionamiento del mercado interior. Entre éstas la Comisión menciona, a modo de ejemplo, las medidas para facilitar la movilidad y el intercambio de los estudiantes en la UE y el desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transporte.

— *Eficiencia*: se refiere a las medidas que si bien pueden realizarse bajo iniciativa de cada Estado miembro, sus resultados mejorarán notablemente si las mismas se desarrollan bajo una perspectiva comunitaria, presentando importantes economías de escala. Tal es el caso, como propone la Comisión, de las actividades de la política de I+D, desarrollo de sistemas de navegación vía satélite, política de inmigración y asilo, relaciones exteriores.

— *Sinergia*: relativa a aquellas actuaciones comunitarias que, en coordinación con las medidas políticas y decisiones de gasto a nivel nacional y regional, contribuyen a la consecución de objetivos clave comunes: política de cohesión y de desarrollo rural, lucha contra el terrorismo internacional, medio ambiente, acciones exteriores.

Proyecto político e instrumentos

La Comunicación de la Comisión adoptada el pasado día 10 de febrero estableció una propuesta de proyecto político para el próximo marco financiero 2007-2013 y anunciaba la simplificación y racionalización de los instrumentos financieros a emplear.

Con este punto de partida, la Comisión realiza las siguientes propuestas respecto a los instrumentos de financiación de las categorías de la nueva clasificación presupuestaria:

Rúbrica 1: Desarrollo sostenible

- *Competitividad e Innovación en el mercado interior*: se desarrollará un PROGRAMA MARCO que abarque todas las medidas e instrumentos comunitarios actualmente disponibles para reforzar la competitividad en la Unión y que permita



EN PORTADA

concentrar los esfuerzos en determinadas áreas prioritarias como mejora del entorno empresarial y del marco reglamentario medioambiental.

- *Coordinación Eficiente de Fiscalidad y Aduanas*: unificación de los Programas «Fiscalis» y de aduanas actualmente en vigor.

- *Fortalecimiento de la Investigación y desarrollo tecnológico*, por medio del VII Programa Marco y de la creación del Consejo Europeo de Investigación (2).

- *Promoción de Redes Europeas de Energía y Transporte*: se creará un instrumento específico para completar las Redes Transeuropeas de transporte y energías, identificadas por el Consejo y Parlamento europeo.

- Las Redes de Transporte dispondrán de financiación plurianual y un marco reglamentario para el periodo 2007-2013.

- Las Redes de Energía implementarán un programa plurianual que permita garantizar el suministro energético en Europa. A diferencia de lo que sucede actualmente, el apoyo se prestará no sólo a los estudios previos sino también a la ejecución de los proyectos.

- A partir del actual Programa Marco Polo se creará un instrumento independiente para apoyar las actuaciones del sector privado.

- Se creará adicionalmente un instrumento que sienta nuevas bases jurídicas del sistema de navegación por satélite *Galileo*.

- Se establecerá una línea presupuestaria específica, con fondos procedentes de la subcategoría 1ª y del Fondo de Ajuste para el Crecimiento, para proporcionar

apoyo financiero al proceso de desmantelamiento de las centrales nucleares (de tecnología soviética, como Ignalina en Lituania), de acuerdo con los compromisos legales establecidos en el marco de los Tratados de Adhesión. En septiembre de 2004 se adoptará una decisión específica de la UE.

- *Mejora de la calidad educativa y de formación*: los actuales programas Erasmus, Erasmus mundos, Comenius, Sócrates y Leonardo da Vinci serán sustituidos por un único Programa que abarque todo el ciclo educativo.

- *Agenda de política social*: las diferentes actuaciones en esta área quedarán unificadas en un único Programa para el empleo y la solidaridad social («Progress»).

- *Reaccionar a las necesidades cambiantes* por medio del *Fondo de Ajuste de Crecimiento*. Este no se financiará con un nuevo instrumento, sino a través de los programas existentes, por medio de mecanismos de asignación de recursos.

- *Una mayor cohesión para el crecimiento y el empleo* (subrúbrica 1b) que se instrumentalizará a través de una nueva generación de programas de cohesión que operarán bajo los siguientes principios:

- Se adoptará, para el conjunto del periodo, un *documento de política estratégica* que actuará como punto de referencia para las regiones y Estados miembros ya que contendrá las metas claves a conseguir. *Anualmente el Consejo vinculará dichas metas de cohesión con la implementación de la Estrategia de Lisboa, de tal manera que los fondos únicamente se liberarán en la medida en que se alcancen los objetivos de dicha Estrategia*. En relación con el objetivo de competitividad regional y empleo (que obtendrá un 18 por 100 de la cohesión), una parte de su dotación puede quedar reser-

(2) La Comisión adoptó en junio la propuesta «Ciencia y Tecnología, la llave del Futuro Europeo: Orientaciones para la futura Política Europea de apoyo a la Investigación» (COM (2004) 353) que actualmente se encuentra en proceso de consultas.



EN PORTADA

vada para paliar los efectos negativos de acontecimientos económicos imprevistos.

– Cada región debe proponer un *documento estratégico de referencia para el periodo 2007-2013*. Una vez que éste sea adoptado por la Comisión, se utilizará como instrumento base para la programación.

– El FEDER y el Fondo de Cohesión se programarán conjuntamente.

– Se creará, asimismo, un instrumento para la Cooperación Transfronteriza (que absorberá un 4 por 100 de la cohesión).

– El 78 por 100 de los fondos se destinarán a las regiones y países menos desarrollados de la UE ampliada.

Rúbrica 2: Conservación y gestión de recursos naturales

- El gasto agrícola de la PAC ha quedado establecido hasta 2013 tras los compromisos de Bruselas (octubre 2002).

- Respecto al *desarrollo rural*: todos los instrumentos actualmente vigentes se unificarán en un único instrumento para financiar un único programa. Adicionalmente, se prestará atención especial a la necesidad de garantizar una mayor coherencia entre desarrollo rural y el resto de medidas de cohesión.

- La *política de pesca comunitaria* se desarrollará a través de dos instrumentos: el *Fondo Europeo de la Pesca* que financiará la reestructuración del sector pesquero y el desarrollo de las regiones costeras dependientes de la pesca y un *segundo instrumento* que abarcará todas aquellas áreas de la política de pesca común en las que sea necesario introducir reformas.

- La *política medioambiental de la Unión* recibe financiación de las categorías 2, 4, 1a y 1b (actualmente cerca del

16,5 por 100 del FEDER y el 50 por 100 del Fondo de Cohesión se destina a proyectos medioambientales). No obstante, en el siguiente marco financiero se creará un instrumento destinado específicamente a este fin, el *programa LIFE+*, que evaluará el desarrollo, implementación, monitorización y evaluación de la política europea medioambiental y su legislación.

Categoría 3: Ciudadanía

Esta rúbrica presupuestaria abarcará los siguientes objetivos:

- *Fortalecer la UE como un área de libertad, seguridad y justicia* para lo cual se desarrollarán *tres programas marco* que sustituirán la multitud de instrumentos y líneas presupuestarias que actualmente operan en este ámbito:

- El Programa para la libre movilidad y solidaridad en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración.

- Programa para la Seguridad

- Programa para la Justicia y los Derechos fundamentales.

- *Asegurar el acceso a los bienes y servicios básicos*: dado que los Programas actuales de salud, consumo y seguridad de alimentos no cubren las expectativas de los ciudadanos, la Comisión propone que éstos sean sustituidos por dos principales instrumentos: el *Programa para la Seguridad de Alimentos* y el *Programa para la Salud y el Consumo Público*.

- *Promocionar la cultura y diversidad europeas*: se crearán nuevos instrumentos que sustituirán los actuales:

- *Programa para la Juventud*.

- *Programa cultural*.

- Nuevo programa para apoyar el sector audiovisual europeo.

- *Programa para la participación cívica*.

- *Instrumento de reacción rápida y so-*



EN PORTADA

lidaria que permita a los ciudadanos europeos disponer de una capacidad de respuesta inmediata ante posibles situaciones de emergencia y de crisis imprevistas. Se trata del actual Fondo de solidaridad.

Rúbrica 4: Europa como socio global

Actualmente la UE dispone de un amplio y complejo conjunto de instrumentos – un total de 30 Programas temáticos o geográficos a los que habría que añadir las llamadas «Iniciativas Conjuntas» («*Joint Actions*») que engloban hasta 100 diferentes instrumentos de la PESC.

La necesidad de garantizar una gestión eficaz y coordinada de la política exterior europea exige una drástica simplificación de la amplia gama de instrumentos que en la actualidad actúan en este área, en base a los siguientes principios:

- Los instrumentos deben operar en base a los objetivos políticos establecidos.
- Debe garantizarse una mayor coherencia política y equilibrio entre los resultados a corto plazo y las estrategias a largo plazo, por medio de los Documentos de Estrategia por País (CPSs, «*Country Strategy Papers*») y los Documentos de Estrategia Regional (RSPs, «*Regional Strategy Papers*»).
- Debe simplificarse la estructura, los procedimientos y los fundamentos jurídicos de los instrumentos actualmente vigentes (3).

En cumplimiento de estos principios, la Comisión propone que, de cara al próximo marco financiero, los instrumentos de acción exterior queden configurados en sólo seis nuevos instrumentos, de acuerdo con el siguiente esquema:

a) *Instrumentos de carácter político*, entre los que se englobarán los siguientes:

– *Instrumento Pre-adhesión* (IPA) que abarcará a los países candidatos (Turquía y Croacia) y los que potencialmente pueden llegar a serlo. Englobará a Phare, Ispa y Sapard.

– *Instrumento Europeo de Vecindad* (ENPI, *European Neighbourhood & Partnership Instrument*): la Comunicación de la Comisión de mayo de 2004 (4) propuso la creación de un nuevo instrumento de vecindad en 2007. Este vendrá a completar, más que a sustituir los instrumentos actualmente vigentes (TACIS, MEDA) y se centrará en actividades de cooperación transfronteriza y transnacional.

Los trabajos desarrollados con posterioridad a la presentación de dicha Comunicación han puesto de manifiesto la necesidad de ampliar el ámbito inicial de aplicación de dicho instrumento para permitir proporcional todo el apoyo financiero necesario a los países cubiertos por la Política Europea de Vecindad (PEV). Por tanto, su área de actuación va más allá de promover el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sino que proporcionará firme apoyo para la integración económica y la cooperación política, incluyendo la aproximación legislativa, fortalecimiento y modernización institucional, participación en programas y Agencias Comunitarias, desarrollo de infraestructuras e interconexiones comunes.

Ambos instrumentos (IPA y ENPI) incorporan un componente de cooperación transfronteriza a ambos lados de las fronteras, en el que se coordinarán objetivos de política exterior y de cohesión. Por ello, se nutrirán con fondos procedentes de las rúbricas 1b y 4.



EN PORTADA

(3) Actualmente existe hasta un total de 91 líneas presupuestarias en el área de actividad RELEX.

(4) COM (2004) 373, Papel Estratégico de la Política Europea de Vecindad.

– *Instrumento de Cooperación Económica y el Desarrollo*, a través del cual se canalizará la ayuda a todos aquellos países terceros que no resultan elegibles de los instrumentos previos.

b) *Instrumentos de respuesta a situaciones de crisis*, entre los que se incluirán:

– *Instrumento de Paz y Estabilidad*, que proporcionará el marco jurídico para nuevas iniciativas políticas (por ejemplo, lucha contra el terrorismo, crimen organizado, misiones de paz...) de la UE. Será el instrumento de la PESC y podría fusionarse más adelante con el de cooperación económica y desarrollo.

– *Instrumento de Ayuda Humanitaria*, en el que se integrarán todas las actividades de carácter humanitario hasta ahora desarrolladas.

– *Asistencia Macro-Financiera*: desde su creación en 1990 ha demostrado ser un instrumento eficaz para la estabilización económica y desarrollar reformas estructurales en los países beneficiarios. Por ello, hasta la entrada en vigor del nuevo Tratado Constitucional, seguirá rigiéndose por Decisiones *ad hoc* del Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 308 del Tratado Europeo.

Conclusión

La Comunicación de Perspectivas Financieras 2007-2013 presentada por la Comisión el pasado mes de febrero esta-

bleció el proyecto político de la Unión Europea para afrontar los retos del próximo marco financiero. Ello marcó el inicio de un debate sobre los futuros objetivos de la Unión y sobre los medios necesarios para garantizar su consecución.

En esta ocasión, la Comisión dota de contenido práctico y operativo las propuestas políticas realizadas en esta primera Comunicación. Como ha quedado patente en el presente artículo, la Comisión, respetando los principios de la Comunicación de febrero, propone toda una amplia batería de instrumentos que persiguen un claro objetivo político, presentan un notable valor añadido frente a las iniciativas de carácter nacional y son fruto de un claro ejercicio de simplificación, racionalización y aplicación del principio de «buena gobernanza». Todos ellos responden al amplio consenso político ya existente en la Unión sobre aquellas áreas en las que la actuación comunitaria debe ser prioritaria: competitividad y cohesión económica, desarrollo sostenible y conservación de los recursos naturales, ciudadanía europea y política exterior.

El debate en el Consejo no ha hecho más que empezar pero por las discusiones discursos ya habidos se vislumbra un próximo año de negociaciones muy complicadas durante las cuales muchos de los elementos de las propuestas de la Comisión se verán modificados por el Consejo y el Parlamento.



EN PORTADA