



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 14.7.2004
COM(2004) 487 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Perspectivas financieras 2007 - 2013

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Perspectivas financieras 2007 - 2013

En febrero de 2004 la Comisión elaboró un proyecto político para que la Unión trate de solucionar los importantes retos a los que se enfrentan Europa y sus ciudadanos hasta 2013. Su finalidad era suscitar un debate prospectivo sobre los objetivos de la Unión Europea, así como aportar los instrumentos necesarios para conseguirlos.

Si hay que empezar a actuar antes de la fecha límite del 1 de enero de 2007, el debate debe iniciar una nueva fase, en la que debe atenderse a las medidas prácticas necesarias para aplicar el marco político.

La Comisión, a tal efecto, ha estado trabajando para crear una serie de propuestas normativas detalladas. En estas propuestas se concretan los principios contenidos en la Comunicación del mes de febrero, ya que persiguen objetivos políticos claros, ofrecen un verdadero valor añadido, reflejan el afán de simplificación y respetan los principios de la buena gobernanza.

Muchas de estas propuestas ya están preparadas, de modo que es un buen momento para evaluar la labor realizada desde febrero, recordar el valor añadido de la actuación de la UE, así como los gastos necesarios para llevar adelante el proyecto político propuesto por la Comisión para el periodo 2007-2013 y explicar la manera en que se simplificarán y racionalizarán los instrumentos de aplicación del proyecto. Ése es el objetivo del presente documento.

Acompaña al documento la primera serie de propuestas detalladas en las que se fija el marco normativo de las medidas fundamentales. Seguirán otras propuestas en las que se abordarán ámbitos como las relaciones exteriores, el medio ambiente, la investigación y cuestiones en materia de libertad, seguridad y justicia.

* *

*

1. LOS PASOS PREVIOS A LA DECISIÓN

El debate con el Consejo y el Parlamento

La adopción de la Comunicación de 10 de febrero «Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada»¹ constituyó el punto de partida de una decisión en relación con las nuevas perspectivas financieras. Dio al Consejo y al Parlamento Europeo oportunidad de examinar las propuestas políticas de la Comisión. En abril el Parlamento Europeo adoptó una resolución cuyo punto central fueron las prioridades políticas de la Unión. Paralelamente, el Consejo inició un primer intercambio de puntos de vista sobre la Comunicación de la Comisión y la Presidencia irlandesa presentó un informe analítico que subrayaba algunas de las áreas clave merecedoras de nuevos intercambios de puntos de vista. En el Consejo Europeo de junio se acordó continuar el trabajo sobre las cuestiones identificadas en este informe, sobre todo:

- la necesidad de una categorización más estricta de las diferentes exigencias de gasto;
- el nivel de gasto requerido para satisfacer las ambiciones de los Estados miembros con respecto a la Unión;
- un análisis más profundo del valor añadido por el gasto de la UE.

La Comisión acoge con satisfacción estas primeras reacciones a su Comunicación y a las prioridades identificadas en la misma.

A partir de este debate, la Comisión se propone exponer más detalladamente su análisis del valor añadido el de las acciones y los instrumentos de gobernanza propuestos para permitir a los Estados miembros progresar en el debate. La presente Comunicación y la adopción de propuestas legislativas constituyen una aportación adicional a este intercambio de puntos de vista.

Merece la pena recordar determinados puntos de partida de este debate que determinan las prioridades establecidas por la Comisión en su propuesta:

- **El Presupuesto de la UE es limitado.** Comparado con los presupuestos nacionales, que suponen aproximadamente un 45 % de los ingresos nacionales, el Presupuesto de la Unión se sitúa solamente un poco por encima del 1 %. La Comisión no propuso cambio alguno en el límite máximo de los recursos que habrá de establecerse a nivel europeo (dicho límite máximo sigue siendo 1,24 % del PIB nacional), sino un aumento en los recursos utilizados dentro de ese límite. La modificación de ese margen es ahora necesaria a causa del aumento de las responsabilidades de la Unión y del coste de las sucesivas ampliaciones: en este contexto hay que observar que en los últimos siete años el índice de aumento del Presupuesto de la Unión ha sido la mitad del de los presupuestos nacionales.
- **Muchas de las decisiones políticas que determinarán las nuevas perspectivas financieras han sido adoptadas ya. Y establecen claras necesidades de gasto:**

¹ COM(2004) 101.

- la actual fase de ampliación añadirá un 5 % al PIB de la Unión –y a sus ingresos– pero también añade un 30 % de población a la población europea. Como consecuencia, el gasto aumentará más que los ingresos. Por ejemplo, la ampliación significa 4 millones de agricultores más, es decir, un aumento del 50 % y una elevación al doble de las desigualdades entre ricos y pobres. Se espera que el presupuesto apoye la estrategia de Lisboa y la transformación de la economía de la Unión hacia una mayor competitividad e innovación;
- el acuerdo alcanzado sobre la financiación agrícola hasta 2013 determina ya una gran parte del Presupuesto de la UE;
- la Unión ha de asumir nuevas tareas a nivel europeo, en particular en las áreas de libertad, seguridad y justicia, para resolver amenazas y crisis de la seguridad;
- la necesidad de que la Unión actúe fuera de sus fronteras –y las expectativas de que esta actuación sea eficaz– han crecido en la medida en que la estabilidad de los países vecinos se ha hecho más vulnerable.

El consenso político en favor de la acción

Las propuestas formuladas se basan en el trabajo del Consejo y del Parlamento Europeo para desarrollar una visión clara del futuro de Europa. Existe un amplio consenso político acerca de los ámbitos en los que debe intervenir la Unión, que se refleja en el Tratado y en la Constitución, en las resoluciones del Parlamento Europeo y en las conclusiones del Consejo Europeo. Objetivos básicos tales como el empleo, el desarrollo sostenible, la seguridad y el desempeño efectivo de un papel mundial están firmemente establecidos.

- El Mercado único ha dado a las economías europeas una verdadera oportunidad de añadir una dimensión extra de crecimiento y prosperidad. Con la disminución del potencial de crecimiento de Europa del 3 % al 2 % en unos pocos años, se impone una mejora de los resultados económicos europeos. El desempleo sigue teniendo niveles inaceptables y los riesgos de exclusión social aumentan. En aquellos aspectos en los que la liberalización en la Unión Europea implica cambios, la Unión debe, por otra parte, ayudar a una transición sin sobresaltos. La ampliación ha causado una mayor desigualdad entre los Estados miembros más ricos y los más pobres que mina la vitalidad de la economía europea.

Se impone la acción a todos los niveles para conseguir el crecimiento y reducir las desigualdades. Este imperativo está en la base de la estrategia de Lisboa pero, hasta el momento, los resultados están muy lejos de las expectativas. Se ha de encontrar un nuevo impulso y una nueva dirección para hacer de Europa una economía dinámica basada en el conocimiento y, paralelamente, para reforzar la cohesión de la Unión después de la ampliación.

- Europa dispone de muchos recursos. La sociedad europea está modelada por sus paisajes, sus aguas, su campo y los recursos que todo esto aporta. El reto reside en gestionar y proteger estos recursos para la actual generación y para generaciones futuras. El papel de la Unión Europea en este ámbito es claro: los alimentos que Europa produce circulan en un mercado único y se han de mantener a un nivel de calidad elevado. Hay que hacer frente a los imperativos ambientales a escala continental y global. No es coincidencia que durante mucho tiempo estas políticas hayan sido las políticas fundamentales comunes de la Unión.

- En la actualidad se recurre a la Unión Europea para que resuelva preocupaciones que están en el centro de los intereses personales de los ciudadanos. La ciudadanía europea ha sido hasta ahora cuestión de valores, que se han de traducir en acción. La delincuencia organizada y el terrorismo son amenazas transfronterizas. La inmigración ilegal sólo puede resolverse por medio de la colaboración. El Mercado único automáticamente requiere la acción de la Unión en materia de salud pública, seguridad alimentaria e intereses del consumidor. La creciente diversidad proporciona oportunidades que exigen una respuesta colectiva. En todas estas áreas se impone una acción a nivel europeo.
- El peso de la Unión Europea es impresionante. Más de 450 millones de habitantes, un cuarto de la producción mundial, una importante capacidad comercial, el mayor donante de ayuda. Sobre esta base, el mundo exterior pone a prueba constantemente la capacidad de la Unión para actuar o para reaccionar como entidad política. La UE se enfrenta con la alternativa crucial de aceptar una responsabilidad de liderazgo. Si lo hace, sus obligaciones financieras y políticas con respecto a sus socios y vecinos serán inmensas. Pero ¿acaso puede aislarse y rechazar el reto? Colaborando y expresándose con una sola voz la Unión puede accionar una combinación única de resortes políticos: ayuda, comercio, cooperación económica y diálogo político.
- **El coste de la inacción es elevado.** Si no enfrentamos los problemas e inyectamos soluciones en la economía europea nos arriesgamos a una espiral de descenso económico. El fracaso en la conservación y gestión de los recursos naturales significaría legar costes adicionales a las futuras generaciones. La no resolución de las preocupaciones de los ciudadanos en relación con la seguridad y la calidad de vida acarrearían desilusión y peligro. Si no hacemos una política exterior más eficaz desperdiciaremos la oportunidad de proyectar y proteger los valores europeos y de fomentar la paz y el desarrollo en todo el mundo.

La consecución de los objetivos políticos

Hay que tener preparado todo lo que pueda impulsar la acción: actuación a nivel nacional, Derecho comunitario, coordinación, y gasto público a través del presupuesto de la UE. La tarea de los responsables de la política de la Unión es garantizar la combinación adecuada en el momento adecuado. El objetivo de la propuesta de la Comisión no es la transferencia de fondos a nivel europeo como fin en sí misma. El rendimiento de la inversión depende de perseguir los objetivos oportunos al nivel adecuado. Habrá que elegir una acción a nivel nacional cuando dicha acción ofrezca los mejores resultados y una acción a nivel de la UE cuando sea más eficaz a este nivel. En los casos en los que un euro gastado con cargo al Presupuesto de la Unión dé más rendimiento que un euro gastado a nivel nacional, ésta es la mejor manera de ofrecer calidad al contribuyente. Poner en común los recursos nacionales a nivel de la Unión puede proporcionar importantes ahorros a los presupuestos nacionales.

Hay muchos instrumentos de la Unión que requieren poca o ninguna financiación. En algunos ámbitos, la Unión debe garantizar un marco regulador justo y efectivo, como por ejemplo en la política de competencia, el mercado interior o el medio ambiente. Este tipo de actividad no requiere mucha financiación y es esencial para la consecución de los objetivos políticos de la Unión.

No obstante, muchas políticas de la UE, para ser efectivas, deben ir acompañadas de recursos financieros. Esperar más Europa por menos dinero es, sencillamente, poco realista. Las nuevas áreas políticas al nivel de la Unión implican nuevas necesidades financieras.

La Comisión ha analizado en qué aspectos el gasto es una parte necesaria de la combinación de políticas. En sus propuestas se ha asegurado de que el volumen y el tipo de gasto son proporcionados y de que la gestión de las políticas es la correcta para producir el mejor rendimiento de la inversión. Cuando una política pasa todas estas pruebas, no se la debe privar de los recursos necesarios para ser efectiva.

El Presupuesto de la UE es limitado, pero las repercusiones que se esperan del mismo son importantes. Comparado con los presupuestos nacionales, que suponen aproximadamente un 45 % de los ingresos nacionales, el Presupuesto de la Unión se sitúa solamente un poco por encima del 1 %. Los presupuestos nacionales han aumentado recientemente, con un índice de aumento que en los últimos siete años ha sido más del doble del índice en el que ha aumentado el Presupuesto de la Unión. La Comisión propone un moderado aumento de los recursos de la Unión para hacer frente a los retos y compromisos anteriormente descritos. La Comisión evaluará regularmente, y en todo caso antes de 2010, los créditos de pago necesarios a partir de 2013 con objeto de garantizar una adecuada evolución de los mismos en relación con los de compromiso. Esa evaluación tendrá en cuenta la utilización actual de los créditos de compromiso y los de pago, así como las previsiones sobre el PIB de la UE y la utilización de los créditos.

2. EL VALOR AÑADIDO DE LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión propone aumentos sustanciales del gasto en determinadas áreas políticas para el período 2007- 2013. Si la Comisión hace estas propuestas en momentos de rigor presupuestario es porque estos incrementos son fundamentales para conseguir los objetivos y cumplir los compromisos de la UE. Si no se consigue poner de acuerdo los compromisos de acción y los recursos necesarios, la desilusión pública con respecto a Europa será inevitable.

Hay que poner en marcha todo el potencial de la Unión Europea, tanto dentro como fuera de sus fronteras, lo cual supone abordar factores que inhiben su capacidad de actuar:

- **Falta de conexiones:** el mercado único se orienta hacia el comercio transfronterizo, las empresas de ámbito europeo, la libertad de circulación en toda la Unión, pero en muchos sectores (educación e investigación, servicios e infraestructuras de transporte, energía y tecnologías de la información, servicios financieros, aduanas, protección civil, aplicación de la ley) los sistemas nacionales siguen estando muy fragmentados, faltan todavía vínculos y la movilidad no es total. En consecuencia, no se ha llegado a explotar todo el potencial de la libertad de circulación, lo cual merma la efectividad de la acción.
- **Falta de perspectiva europea:** con demasiada frecuencia los gobiernos nacionales no pueden tratar de manera adecuada los asuntos transversales y externos, ya que los réditos políticos y financieros de sus inversiones (en programas transfronterizos de educación, programas de investigación, instalaciones de transporte intermodal, gestión de las fronteras exteriores, programas y sistemas de medio ambiente o de emergencia sanitaria) se comparten a ambos lados de las fronteras, generalmente en toda Europa, mientras que el gobierno que financia la acción es el único que corre con los gastos; y también debido a que las acciones transfronterizas presentan más problemas de coordinación y costes más altos. Ello hace que haya escasez de determinados servicios de importancia crucial y al mismo tiempo provoca un desperdicio de recursos y una descoordinación que menoscaba la eficacia de la intervención.

- **Falta de sinergia entre los objetivos y la acción:** los objetivos se acuerdan a escala comunitaria y en la realización de los mismos se comprometen la UE y los Estados miembros. Pero como no hay una complementariedad organizada y sistemática en los distintos niveles de acción, la Unión no produce los mejores resultados.

Por ello, la Comisión propone que en las próximas perspectivas financieras se haga frente prioritariamente a las siguientes deficiencias:

- inversiones necesarias para crear las conexiones inexistentes, conectar a Europa y facilitar la movilidad;
- reducción de la presión sobre los presupuestos nacionales mediante la concentración de los recursos y de los servicios de expertos a nivel de la UE;
- utilización del gasto de la UE sobre todo para complementar, estimular y catalizar la realización de los objetivos, lo que requiere una sinergia efectiva entre los distintos cometidos en niveles diferentes de la UE.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, la Comisión ha puesto a prueba el valor añadido de los gastos propuestos en todos los ámbitos de acción a los que afecta el proyecto político durante el período 2007-2013. Para ello, la Comisión ha utilizado los criterios siguientes a fin de tratar de resolver los problemas expuestos anteriormente:

- **efectividad:** aquellos casos en los que la intervención de la UE constituye la única manera de conseguir resultados para crear los enlaces inexistentes, evitar la fragmentación, y materializar el potencial de una Europa sin fronteras;
- **eficacia:** aquellos casos en los que la intervención de la UE ofrece una mayor rentabilidad porque se puede recurrir a la contratación externa, concentrar los servicios de expertos o los recursos y mejorar la coordinación;
- **sinergia:** aquellos casos en los que la intervención de la UE es necesaria para complementar, estimular, e impulsar la acción a fin de reducir las disparidades, elevar el nivel de calidad y crear sinergias.

2.1 Eficacia: sólo con la intervención a escala comunitaria se pueden conseguir resultados

Los objetivos de la Unión sólo se pueden conseguir mediante la asociación a nivel nacional y europeo. El gasto público nacional puede orientarse a aportar grandes ventajas a los ciudadanos, incrementando la vitalidad y la sostenibilidad de las economías nacionales mediante la prestación de servicios públicos, educación e infraestructura, ofreciendo seguridad interior y exterior y respondiendo a la selección de los ciudadanos en la amplia gama de las políticas posibles. La eficacia de la acción nacional tiene, no obstante, sus límites; subsisten lagunas que sólo la UE puede colmar. Para alcanzar sus objetivos, el Tratado asignó desde el primer momento un papel fundamental al pleno desarrollo de políticas comunitarias tales como la competencia, el comercio, el transporte, la agricultura y la pesca y, más recientemente, la UEM. No pueden existir un verdadero mercado interior y una unión aduanera sin normas precisas que establezcan un terreno de juego igualitario. Sin armonizar la gran diversidad de las políticas de los Estados miembros, hubiera habido que mantener los controles en las fronteras interiores, la Unión Europea no podría haberse expresado con una sola voz en materia de comercio internacional y la sostenibilidad se habría visto amenazada en una espiral descendiente de rivalidades.

- La Unión Europea ofrece una posibilidad única de inyectar conocimientos en la base de la formación especializada. Europa, por su diversidad de capacidades y tradiciones, tiene posibilidad de obtener ventajas mediante la puesta en común de experiencia en **educación y formación**. Sin embargo, la mejor manera de liberar este potencial es la movilidad, y ésta no puede organizarse eficazmente si no es a escala de la UE; no puede explotarse este potencial sin una red comunitaria en condiciones de atender a la importante demanda de movilidad de los estudiantes.

El capital humano es uno de los principales determinantes del crecimiento. Un año adicional de escolaridad puede aumentar la productividad general un 6 % en un país europeo típico. Sin embargo, en el período 1995-2000, la inversión pública en educación y formación descendió en la mayoría de los Estados miembro, en relación con el gasto público. Hay que hacer todo lo posible para poner en marcha el mejor efecto del gasto público. La acción para apoyar la movilidad generará intercambios a una escala lo suficientemente amplia como para que tenga verdaderas repercusiones económicas, añadiendo una dimensión extra a la capacitación de los trabajadores. Una acción destinada a abarcar al 10 % de los estudiantes universitarios mediante trabajo en prácticas proporcionaría esa escala.

- El hecho de que las complejas actuaciones transfronterizas sólo se puedan llevar a cabo a nivel europeo debido a la disparidad entre la distribución de los costes (nacionales) y las ventajas (repartidas) y debido a los obstáculos suplementarios que presenta la realización de proyectos transfronterizos de infraestructuras, fue confirmado en la reciente Decisión del Consejo y el Parlamento Europeo relativa a la definición de 30 proyectos de transporte prioritarios en el marco del programa de las redes transeuropeas. El desarrollo **de redes de transporte** eficaces es fundamental para una economía potente. Se puede desperdiciar el incremento de competitividad en otros sectores si las infraestructuras presentan problemas de congestión, por ejemplo. Al integrarse más la economía europea, ha aumentado el coste de las infraestructuras en mal estado y las deficiencias a nivel transfronterizo se han hecho más evidentes. La asignación de recursos a nivel europeo es el único medio de compensar la tendencia natural a preferir orientar los gastos nacionales hacia proyectos que empiezan y terminan dentro de las fronteras nacionales. Permite también ayudar a las economías menos avanzadas de Europa a crear infraestructuras en beneficio de todos.

El Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001 hizo especial hincapié en favorecer el cambio del transporte por carretera a modos de transporte más sostenibles. La acción en favor del transporte intermodal se concentraría en la lucha contra los embotellamientos transfronterizos en toda Europa. Según las estimaciones, las acciones planeadas a partir del actual programa Marco Polo deberían hacer desaparecer de las carreteras aproximadamente 36 millones de desplazamientos de camiones de larga distancia: es decir, cada euro gastado permitiría ahorrar 6 euros por la reducción de la contaminación y el número de accidentes.

- El simple hecho de la integración europea significa que las ventajas que un Estado miembro obtiene de sus operaciones exteriores benefician también a los otros y justifica claramente la intervención a nivel de la Unión, puesto que la Unión Europea por sí sola también dispone de toda la serie de instrumentos para tratar con terceros países.

El caso de la ampliación es un ejemplo claro. Ayudar a los candidatos a alinear sus respectivos marcos normativos con la legislación europea requiere un esfuerzo importante a nivel de la Unión, aunque signifique recurrir a la experiencia de los Estados miembros en el proceso (por ejemplo, por medio del hermanamiento). La seguridad y la emigración son otros tantos ejemplos, así como el establecimiento de normas y modelos y la proyección exterior de

las políticas internas de la Unión (tales como biodiversidad, cambio climático, gobernanza corporativa, etc.).

En los Balcanes occidentales, la UE enfrentó la crisis y la necesidad de estabilización con una eficacia que difícilmente podría haberse conseguido con la intervención combinada de los distintos Estados miembros. Hizo uso de una mezcla de diálogo político, un régimen comercial expresamente favorable, programas financieros de gran envergadura, cooperación en el ámbito de la justicia y medidas de estabilización democrática.

Un ejemplo de área en la que el potencial no cumple las expectativas es el de las instituciones financieras internacionales. Aunque los Estados miembros forman parte en su mayoría del Directorio Ejecutivo del FMI y de la Junta de Gobierno del Banco Mundial, tienen mucha menos influencia que los Estados Unidos. Expresarse con una sola voz y actuar conjuntamente es esencial para aumentar la visibilidad y la influencia.

2.2 Eficacia: La acción de la UE ofrece mayor rentabilidad

La acción de la Unión puede también justificarse por su rentabilidad. Un euro gastado a nivel europeo puede cundir más que un euro a nivel nacional. Además, los gastos no coordinados a nivel nacional para lograr objetivos comunes son un verdadero derroche. En muchos casos, la concentración de recursos y de conocimientos técnicos representa un medio eficaz para ahorrar y al mismo tiempo conseguir la masa crítica necesaria para la consecución de determinados objetivos clave. Son ejemplos de ello los siguientes:

- La relación entre una gran capacidad de **investigación** y una economía dinámica es evidente: en 2002, el Consejo Europeo se fijó el objetivo de asignar un 3 % del PIB a la investigación antes de 2010 un 1 % de esa cantidad a cargo del sector público. La investigación a nivel europeo puede ofrecer mayor rentabilidad que la financiada a nivel nacional y puede tener un enorme efecto impulsor en la financiación privada, estimulando grandes iniciativas tecnológicas y el desarrollo de polos de excelencia europeos en ámbitos altamente competitivos, tales como las tecnologías de la información y la comunicación, la biotecnología y la aeronáutica. Cuando aumentan la complejidad de la investigación y la masa crítica financiera necesaria, ningún Estado miembro actuando en solitario puede alcanzar la masa crítica mínima. Al nivel de la UE se pueden conseguir economías de escala más importantes y las ventajas derivadas de la asociación de especialistas a través de las fronteras resultan más evidentes.

La política de investigación de la UE puede apoyar infraestructuras de investigación claves de interés europeo a escala de la UE, desarrollando proyectos tales como grandes instalaciones de fuentes de láser y de neutrones y desarrollando bases de datos a escala europea en el ámbito de la genómica. Por poner un ejemplo, se han conectado 52 laboratorios en 20 Estados miembros diferentes para que colaboren en el estudio de las encefalopatías espongiiformes transmisibles. Los operadores de toda la UE, tanto del sector público como del privado, pueden recoger y aprovechar los resultados

- La concentración de recursos valiosos permite una utilización óptima de los mismos. Pongamos un ejemplo: cada Estado miembro cuenta con unidades de protección civil y sanitaria disponibles y preparadas para intervenir en un corto espacio de tiempo; los gastos a fondo perdido de estas unidades son generalmente muy elevados, ya que requieren un equipamiento especializado y un alto nivel de formación, pero con una inversión relativamente reducida, la coordinación a escala comunitaria permite utilizar los medios disponibles para acciones de prevención e intervención de emergencia con la rapidez

necesaria y con mayor eficiencia para los presupuestos nacionales. Ello contribuye a mejorar la eficacia y reducir los costes de la respuesta de cada Estado miembro a catástrofes naturales u otras situaciones de emergencia y aporta una ayuda inmediata a las víctimas para hacer frente a las primeras consecuencias de una situación de crisis. Téngase en cuenta también que la asistencia a corto plazo y las medidas de emergencia tienen asimismo repercusiones muy fuertes en el presupuesto. El **Fondo de Solidaridad** constituye para la Unión un modo de ayudar a los Estados miembros a hacer frente al reto de las situaciones de emergencia.

- Las acciones pueden a veces alcanzar tal envergadura y complejidad que el único modo de obtener la masa crítica necesaria es centralizar la acción a nivel de la UE. El proyecto Galileo se inspiró en esta reflexión: la inversión que se necesitaba para desarrollar **sistemas de navegación por satélite** era tan elevada que se hizo indispensable un esfuerzo común, que debe ahora proseguir en las fases posteriores del proyecto, es decir, en el despliegue y la puesta en funcionamiento de Galileo.
- Ahora está claro que el reto que representan la **inmigración y la política de asilo** no puede ya solucionarse de manera adecuada sólo por parte de las Administraciones nacionales. La supresión de los controles en las fronteras interiores debe acompañarse de medidas comunes sobre el control efectivo y la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión. Una mejora de la cooperación operacional que implique la puesta en común de los recursos disponibles en áreas tales como la formación y el equipamiento garantizará una utilización más eficaz de los fondos públicos. Además, la acción de la UE en pro de una gestión integrada de nuestras fronteras exteriores es el único modo de conseguir un reparto equitativo de las cargas entre los Estados miembros, algunos de los cuales se enfrentan con la pesada carga de fronteras de enorme longitud o de oleadas de inmigración. Un reparto de las cargas hasta donde sea posible reforzará la solidaridad entre ellos y reportará beneficios económicos generales por medio de una política más digna de crédito y más justa. Este aspecto constituye el centro de la política de migración sostenible adoptada en el Consejo Europeo de Sevilla.

La UE se enfrenta con el desafío de gestionar unas fronteras territoriales que se han extendido hasta alcanzar unos 6 000 kilómetros y las fronteras marítimas que se han alargado hasta 85 000 kilómetros. Este desafío no afecta a todos por igual: siete de los nuevos Estados miembros representan el 40 % de nuestras fronteras exteriores en tierra. Unas 400 000 personas solicitan asilo en la Unión al año y el 7 % de las solicitudes corresponden a una misma persona que pide asilo en diferentes Estados miembros; más de 14 millones de ciudadanos de terceros países viven ya en la UE, el 64 % de los cuales en Alemania, Francia y el Reino Unido. La escala de estos desafíos hace esencial que la respuesta tenga lugar a nivel continental.

- El alcance de la UE en **relaciones exteriores** es tal que puede proporcionar influencia y visibilidad, al mismo tiempo que una masa financiera crítica en su intervención y puede generar también importantes economías de escala.

Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio consiste en reducir a la mitad el número de personas que no disponen de agua potable, mil millones en la actualidad. Si bien algunos Estados miembros tienen una competencia comparable a la de la Comisión, la UE ofrece una ventaja comparativa con su capacidad para movilizar una masa crítica de fondos con repercusiones realmente mundiales (a raíz de la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, la UE comprometerá mil millones de euros en la iniciativa «Agua para la Vida»).

La actual yuxtaposición de los Estados miembros y los servicios exteriores de la Comisión puede facilitar otro ejemplo muy concreto de potenciales economías de escala. Los Estados miembros emplean aproximadamente 45 000 personas en el extranjero en 1 500 misiones aproximadamente y la Comisión emplea alrededor de 5 000 personas en 130 Delegaciones. En comparación, los EE.UU. emplean 15 000 personas en 300 misiones aproximadamente.

2.3 Sinergia: la iniciativa de la UE es necesaria para completar, estimular e impulsar la acción

La Unión Europea se basa en la solidaridad y en el aprendizaje mutuo. La realización de los principales objetivos adoptados requiere una sinergia entre las acciones y las decisiones en cuanto a gastos a nivel comunitario, nacional y regional. La estrategia de Lisboa o la acción exterior de la UE ilustran sobradamente este problema. Complementando y fomentando los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo económico, la Unión puede mejorar la eficacia de las acciones nacionales y mostrar solidaridad a escala europea. Este aspecto es tanto más importante dado el aumento de las disparidades y también de las ventajas derivadas de una mayor diversidad tras la ampliación. La reducción de las diferencias significa también que la Unión Europea sirve de catalizador para elevar los niveles de calidad y evaluar las mejores prácticas. Véanse algunos ejemplos:

- **La política de cohesión** se basa en la convicción de que la Unión es una comunidad de solidaridad que comparte un interés por la prosperidad de sus miembros, y de que las intervenciones en favor de la cohesión favorecen la competitividad y generan un rendimiento de las inversiones públicas realizadas, mejorando el desarrollo sostenible en la UE. La necesidad de dar una expresión directa y visible de la solidaridad de la UE a los ciudadanos se impone más que nunca en una Europa de 25 y más miembros. No obstante, las estrategias y acciones de desarrollo deben ser asumidas y aplicadas principalmente por las autoridades regionales y nacionales. Incumbe a la UE complementar la acción nacional y servir de palanca para incrementar la eficacia del gasto, sobre todo en aquellos ámbitos con mayor incidencia en el desarrollo sostenible general.

El balance de la política de cohesión indica que las regiones beneficiarias registraron un índice de crecimiento más elevado que la media europea. Cada euro destinado a la política de cohesión ejerce un importante efecto impulsor: tres euros por cada euro que se gasta en el caso de las regiones del «objetivo 2». Orientada exclusivamente hacia la inversión, la cohesión ha supuesto un verdadero cambio en términos de infraestructuras físicas y de capital humano. La política de cohesión ha generado también ventajas en términos de asociación y buena gobernanza: el hecho de que sea una tarea compartida entre la Comisión y los Estados miembros ha garantizado su funcionamiento en estrecha cooperación con la política nacional y regional.

- La política **de desarrollo rural** proporciona otro ejemplo de sinergia eficaz. El desarrollo rural constituye actualmente el segundo pilar de la política agrícola común y da a la PAC una perspectiva más amplia y más adaptada a las necesidades actuales y a la Europa ampliada. De esta manera, está en armonía con otras políticas destinadas a facilitar los cambios sociales y económicos. No obstante, con más de la mitad de la población de la UE viviendo en zonas rurales que ocupan el 90 % del territorio de la Unión, el desarrollo rural tiene un evidente papel que desempeñar en otras políticas como el medio ambiente y la cohesión. Facilita la adaptación de los agricultores y las comunidades rurales de la Unión a las nuevas necesidades de la economía rural, manteniendo al mismo tiempo altos parámetros medioambientales y prestando una atención especial a las regiones menos desarrolladas de la Unión.
- La amenaza del terrorismo es internacional por definición. Garantizar la seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo seguirá siendo un desafío esencial para la Unión, que los Estados miembros actuando por sí solos no pueden enfrentar. Una serie de acontecimientos imprevisibles como el de Madrid ha suscitado la preocupación pública y una expectativa de acción a nivel europeo. Al mismo tiempo, la supresión de los controles en las fronteras internas no debería ser una amenaza para la seguridad personal de los ciudadanos de la Unión. Tal como se subrayó en el Consejo Europeo de Bruselas de 2004, la amenaza del terrorismo sólo será derrotada por la solidaridad y la acción colectiva. Puesto que los Estados miembros dependen unos de otros para mantener un alto nivel de seguridad, se impone la acción concertada a nivel europeo.
- Una buena parte del trabajo de la Unión consiste en difundir conocimientos especializados y en orientar la política hacia una aplicación más eficaz. En numerosos ámbitos - medio ambiente, política social, aduanas y fiscalidad, pesca - una inversión relativamente baja puede contribuir a crear un circuito de difusión de experiencia y conocimientos con un verdadero efecto impulsor.

El Programa europeo sobre el cambio climático define las medidas más rentables para adaptarse al protocolo de Kyoto con el menor coste posible. Los costes del cambio climático son abrumadores: las compañías de seguros predicen que sólo el coste de las catástrofes naturales alcanzará 150 000 millones de dólares al año en la próxima década. No obstante, si gracias a los programas de la UE se pueden definir medidas adecuadas, los objetivos fijados por el protocolo de Kyoto podrán realizarse por un coste anual que oscila entre 2 900 y 3 700 millones de euros, lo que representa una pequeña parte del coste potencial.

- Los Estados miembros son capaces en la mayoría de los casos de desplegar energías en términos de recursos, diplomacia y, entre los instrumentos **de las relaciones exteriores** en distintas regiones del mundo, por razones históricas o geográficas, el aspecto de la defensa. Pero la acción de la UE consigue que el esfuerzo exterior colectivo sea más coherente que la suma de las partes, financiando medidas destinadas a hacer más eficaz la ayuda al desarrollo o velando por que los esfuerzos individuales no se solapen. El valor añadido de la UE reside también en sus métodos (en particular la liberación de ayuda, el apoyo sectorial y presupuestario, los planteamientos al desarrollo genuinamente basados en los resultados, la vinculación directa del volumen de la ayuda con la medida en que los países han conseguido sus objetivos nacionales de reducción de la pobreza).

La ayuda con cargo al presupuesto de la UE crea incentivos para la reforma en los países asociados. También proporciona a la Comisión una participación en el diálogo sobre los sistemas presupuestarios y ayuda a consolidar la responsabilidad nacional. En general,

contribuye a crear las condiciones necesarias para la sostenibilidad de los programas de otros donantes, incluidos los de los Estados miembros.

En la ayuda humanitaria de la UE se ha conseguido una división del trabajo enormemente eficaz. La capacidad para compartir la carga de la manera más eficiente, la neutralidad política de la ayuda humanitaria de la UE y una cuidadosa combinación de la ayuda bilateral de los Estados miembros con la ayuda europea han llegado a significar una política capaz de reportar beneficios reales de una manera singular.

Hay que diseñar la acción de la UE de tal manera que el valor añadido sea el máximo posible. Existen reservas de valor añadido que deben explotarse. Una mayor coherencia en las acciones de la Unión puede aumentar su influencia. Una mejora de los instrumentos puede mejorar su prestación.

* *

*

3. LA CONVERSIÓN DEL VALOR AÑADIDO EN REALIDAD: UNA MEJOR GOBERNANZA EN LA POLÍTICA DE APLICACIÓN

En la Comunicación aprobada el 10 de febrero de 2004, la Comisión estableció los principios sobre cuya base anunciaba que simplificará y racionalizará sus instrumentos financieros. A continuación presentamos el resultado de esta racionalización especificado por líneas presupuestarias.

3.1 Línea 1: Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible constituye el núcleo del programa político esbozado en febrero. Para alcanzar este objetivo se requiere acción en tres ejes principales: convertir Europa en una economía dinámica basada en el conocimiento y orientada hacia el crecimiento; consolidar la cohesión; y garantizar la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales.

Las líneas 1A y 1B especifican la acción para los dos primeros ejes mencionados.

Competitividad e innovación en el mercado único

- La competitividad es una cuestión compleja y transversal. La investigación, la innovación y un clima propicio a la empresa son aspectos esenciales de una estrategia eficaz de la competitividad. También hay que fomentarlos mediante un entorno reglamentario que favorezca la competencia eficaz. Varias políticas instrumentos de la UE apoyan la competitividad europea; un programa marco para **la innovación y la competitividad** puede desbloquear y facilitar la acción en determinadas áreas seleccionadas. El programa marco se referirá a tres temas principales:
 - la mejora del ambiente empresarial. Entre los objetivos que hay que perseguir se cuenta el acceso al capital inversión, la seguridad de las redes electrónicas, la prestación eficaz de servicios empresariales en el ámbito europeo y la modernización de los servicios mediante el uso de la tecnología de la información y la comunicación.

- Garantizar una innovación eficaz que fomente la competitividad y que se aplique en la práctica empresarial. Se crearán sinergias con las «plataformas tecnológicas» conducidas por la industria de acuerdo con el programa marco de investigación en el que los agentes interesados desarrollarán programas de investigación cuyo objetivo será la competitividad industrial en combinación con el programa de competitividad. También debería dirigirse la acción hacia la tecnología ambiental utilizando proyectos piloto o primeras aplicaciones a escala global para demostrar su eficacia técnica y su viabilidad económica; y hacia la energía renovable, trabajando a través de la Agencia para la Energía Inteligente para realizar proyectos estratégicos.
- Apoyo a una política europea de la competitividad de la empresa, la innovación, el espíritu empresarial y la pequeña y mediana empresa con asesoramiento normativo y el fomento de la acción de la UE. Cualquier acción en apoyo de la política industrial, de la innovación y del espíritu empresarial será englobada en el programa marco de competitividad para hacer que sus repercusiones sean las máximas posible.
- El funcionamiento del Mercado único exige la coordinación eficaz de **fiscalidad y aduanas**. Los actuales programas *Fiscalis* y *Customs* deberían actuar conjuntamente para poder poner en marcha una serie de acciones en colaboración con las autoridades aduaneras y fiscales nacionales con objeto de garantizar la aplicación de la normativa. Con formación previa y programas informáticos compatibles, las autoridades aduaneras y fiscales nacionales pueden actuar conjuntamente.

Fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico

- la Comisión opina que la necesidad absoluta de un salto cuantitativo en la **investigación** europea justifica un importante aumento de los recursos del presupuesto de la UE dedicados a la investigación. Pero el núcleo y la aplicación de la política de investigación europea también deben ser modificados. El 7º Programa Marco de investigación perseguirá los siguientes objetivos:
 - creación de polos de excelencia por medio de la cooperación transnacional;
 - puesta en marcha de iniciativas tecnológicas europeas basadas en plataformas tecnológicas;
 - estímulo de la creatividad en la investigación básica por medio de la competencia entre equipos investigadores a nivel europeo;
 - hacer a Europa más atractiva para los investigadores;
 - desarrollo de infraestructuras de investigación de interés europeo común;
 - refuerzo de la coordinación de los programas nacionales.

En todos estos casos el trabajo se habrá de orientar hacia temas de interés europeo preeminente estrechamente vinculados con áreas de la competencia de la Unión y con un nuevo foco en el espacio y la seguridad. Si bien la Comisión mantendrá la responsabilidad política de la normativa, se fomentará la descentralización con más participación de los socios

participantes públicos y privados, aprovechando los conocimientos científicos profesionales por medio de un «Consejo europeo de investigación». Se han identificado tres vías:

- asociación con los Estados miembros para acciones destinadas a coordinar las políticas de investigación nacionales sobre la base de objetivos comunes;
- externalización de las acciones destinadas a apoyar equipos de investigación individuales por medio de la creación de una agencia reguladora o ejecutiva;
- gestión de la colaboración investigadora por la Comisión; la investigación se centrará ahora en la supervisión y el control. El resto de las tareas relacionadas con la ejecución de las acciones se podría transferir a una agencia ejecutiva.

La Comisión aprobó en junio² un esquema de estas propuestas, que actualmente se somete a consultas para dar a las instituciones y la comunidad investigadora la oportunidad de reaccionar.

² La ciencia y la tecnología, claves del futuro de Europa - Orientaciones para la política de apoyo a la investigación de la Unión (COM(2004) 353).

Fomento del transporte, la energía y las redes europeas sostenibles

- para completar **las redes transeuropeas del transporte y la energía** señaladas por el Consejo y el Parlamento Europeo se utilizará un instrumento especializado. Las redes de transporte recibirán financiación multianual en el marco de una reglamentación que regirá la financiación de dichas redes durante el período 2007-2013. La reglamentación introducirá una toma de decisiones racionalizada a nivel europeo, normas claras sobre condicionalidad y selectividad y una gestión de proyecto más clara, que mejorará la cadena desde la concepción a la terminación. La Comisión explorará también la idea de si una agencia ejecutiva constituirá la manera más eficaz de ayudar a los asociados a realizar los proyectos.

Las disposiciones sobre las redes de energía aplicarían un programa multianual centrado en la ayuda a la inversión en interconectores para aumentar al máximo la eficacia y el abastecimiento seguro en el sector de la energía en Europa. Esto adoptará la forma de ayuda no solamente a estudios, como en el pasado, sino también al trabajo de desarrollo y, en algunos casos, una contribución limitada a la construcción.

- Basándose en el actual **Programa Marco Polo** sobre la intermodalidad, un instrumento específico creará proyectos de menor escala para ayudar a las acciones del sector privado cuyo objetivo preciso sea retirar de las carreteras parte del transporte de mercancías.
- También se necesitará un instrumento específico para dar al sistema de navegación por satélite **Galileo** un nuevo fundamento jurídico más adecuado para la próxima fase del trabajo de dicho satélite.
- En el contexto de los Tratados de adhesión, se han creado o se están negociando obligaciones legales en relación con la carga financiera excepcional que representa el desmantelamiento de determinadas instalaciones nucleares: la Unión Europea se ha comprometido a proporcionar ayuda financiera adicional para los trabajos de desmantelamiento después de 2006.

Para ello se creará una partida presupuestaria específica con cargo a la Línea 1A. Esta partida recibirá los créditos necesarios de dos fuentes:

- sumas disponibles de la Línea 1A, distintas de las destinadas a educación, investigación, política social y redes transeuropeas;
- el Fondo para la Adaptación al Crecimiento en los casos en que sea necesario para restablecer el equilibrio.

En septiembre de 2004 se presentará para su adopción por la Comisión una Decisión específica relativa a la contribución de la UE al desmantelamiento. Se basará en una evaluación objetiva de las necesidades financieras y del calendario probable de los gastos asociados con el desmantelamiento de cada planta nuclear, tomando como punto de partida los gastos actuales ya financiados para los años 2004-2006.

Mejora de la calidad de la educación y la formación

- Un programa de educación a lo largo de la vida combinará acciones en todos los niveles de **la educación y la formación**, desde la escuela hasta la educación de adultos, como sucesor

único de los actuales programas (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo da Vinci). Se insistirá especialmente en las becas de movilidad, respaldadas por dos acciones horizontales que cubren el desarrollo de políticas, el aprendizaje de lenguas y la utilización de nuevas tecnologías; y las acciones Jean Monnet sobre integración europea.

La remodelación de innumerables acciones diferentes significará procedimientos comunes, menos instrumentos jurídicos y menos líneas presupuestarias, todo lo cual redundará en una simplificación que beneficiará realmente a los usuarios.

Más del 80 % de los recursos se gestionarán de modo descentralizado, utilizando las agencias nacionales para seleccionar a los beneficiarios y para desembolsar los fondos destinados a los usuarios de los programas. Esto plantea problemas sobre el alcance del control financiero que se habrá de exigir a las agencias nacionales: las agencias nacionales que desembolsan recursos importantes procedentes del presupuesto de la UE deberían satisfacer las mismas exigencias de control que la Comisión y las agencias de ámbito europeo. Por parte de la Comisión, la gestión incluirá una agencia ejecutiva que se ocupará de las acciones en todo el área de educación y cultura.

Un programa de política social que ayude a la sociedad europea a anticipar y gestionar los cambios

- El **programa de política social** abarca toda la variedad de objetivos sociales de la Comunidad: pleno empleo, protección social e integración, condiciones de trabajo, antidiscriminación, diversidad e igualdad de género. La acción en estas áreas se reunirá en un programa único para el empleo y la solidaridad social («PROGRESS»). Ofrecerá un sistema de «ventanilla única» a los usuarios con normativa común para los solicitantes de cualquier rama del programa.

Algunos aspectos de la acción social derivan directamente de los poderes autónomos que el Tratado concede la Comisión, el más obvio, el apoyo del diálogo social. Las actuales reglamentaciones en las áreas de coordinación de los sistemas de la seguridad social y la libre circulación de los trabajadores (incluida la antigua EURES, la red que conecta los servicios de empleo de los Estados miembros) proporcionan un fundamento jurídico para los aspectos del programa de política social que no se pueden financiar sobre la base de los poderes autónomos de la Comisión.

Capacidad de reacción ante unas necesidades en constante evolución

Una estrategia eficaz de fomento de la competitividad debe resolver los problemas a largo plazo con los que se enfrenta la economía europea. Pero, además, debe estar dotada de capacidad de reacción. El doble objetivo de disciplina presupuestaria y eficacia puede lograrse reservando una cantidad que se asignará anualmente a la financiación de necesidades concretas. La experiencia de la Iniciativa Europea de Crecimiento ha puesto de manifiesto que la UE necesita un instrumento que le permita reaccionar rápidamente ante los cambios que se vayan operando en la economía a fin de estimular el crecimiento y la creación de empleo. La institución de un **Fondo de Ajuste al Crecimiento** permitirá imprimir un enfoque más proactivo a la competitividad. Cada año, con motivo de la evaluación en el marco del Consejo Europeo de primavera de los progresos realizados en la aplicación de la estrategia de Lisboa, la Unión podrá canalizar recursos, en caso necesario, para el desarrollo de iniciativas particularmente eficaces con vistas a acelerar los progresos en relación con objetivos que hayan acumulado retrasos (como, por ejemplo, las RTE o los grandes proyectos ambientales o

de investigación) o contribuir a dar respuesta a perturbaciones económicas imprevistas, tales como conflictos comerciales o consecuencias inesperadas de los acuerdos comerciales, o situaciones en las que se requiere acción urgente, por ejemplo, la necesidad de añadir un suplemento a las necesidades financieras para cumplir sin retraso las obligaciones inherentes al desmantelamiento de instalaciones nucleares. No sería preciso crear un nuevo instrumento para la gestión del Fondo, sino que se utilizarían los programas y mecanismos de ejecución existentes.

Una mayor cohesión para el crecimiento y el empleo

Dado que la política de cohesión está ya suficientemente consolidada, la principal cuestión que se plantea en la actualidad es la remodelación de las estructuras existentes a fin de dotarlas de mayor eficacia. El principio fundamental de asociación debería mantenerse, si bien simplificando el sistema y reforzando sus aspectos estratégicos.

La nueva generación de programas de cohesión se aplicará de acuerdo con los siguientes principios rectores:

- se adoptará un documento estratégico para la totalidad del periodo, que supondrá un punto de referencia para los Estados miembros y las regiones. En él se determinarán los principales objetivos con vistas a una mayor concentración de la ayuda de cohesión. Mediante un debate anual en el Consejo, las metas de la política de cohesión se integrarán en el ciclo anual para la aplicación de la estrategia de Lisboa. La liberación de fondos procedentes de la reserva de eficacia propuesta se supeditará al grado de consecución de los objetivos perseguidos por la estrategia. Por lo que respecta a la competitividad y al empleo regionales, se podrá mantener también en reserva una parte de los fondos para emplearla cuando sea necesario a fin de paliar los efectos negativos de una evolución económica concreta.
- A continuación, cada región o Estado miembro presentará un documento de referencia estratégico para el periodo 2007-2013. Una vez adoptado por la Comisión, este documento servirá de base para una programación que se centrará en la definición de ejes prioritarios de intervención y proporcionando un máximo de flexibilidad para la toma de decisiones descentralizada. La gestión financiera no se llevará a cabo a nivel de las medidas concretas sino al de los ejes prioritarios, y el control y la evaluación financieros adquirirán un mayor grado de proporcionalidad y descentralización.
- Los usuarios se beneficiarán de una mayor racionalización de la legislación destinada a la aplicación de la política de cohesión. Sólo serán necesarios tres instrumentos financieros: el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. En relación con los proyectos de infraestructura, el Fondo de Cohesión y el FEDER serán objeto de una programación conjunta y adoptarán las mismas normas operativas.
- A fin de hacer frente a los problemas jurídicos existentes en materia de cooperación transfronteriza, se creará un instrumento para apoyar este tipo de acción, al que se podrá recurrir de forma discrecional.
- El Fondo Social Europeo tendrá como rasgo particular actuaciones específicas destinadas a reforzar la integración social de los emigrantes y el acceso de los mismos al empleo. Se planteará como objetivo una mayor participación de los trabajadores emigrantes con

arreglo a la Estrategia Europea de Empleo y la adopción de medidas a fin de permitir a los ciudadanos de terceros países de diferentes culturas, religiones, lenguas y razas establecerse en Europa y participar activamente en todos los aspectos de su sociedad, cosa que requiere una estrecha coordinación entre las operaciones del FSE en esta área y la estrategia y objetivos que establezcan los responsables de la política de inmigración. La programación de las acciones del FSE para la integración de ciudadanos de terceros países será responsabilidad de la DG EMPL, de acuerdo con la DG JAL.

3.2 Línea 2: Conservación y gestión de los recursos naturales

Dado que se va a destinar una importante cantidad de fondos públicos a la consecución de los objetivos recogidos en la Línea 2, resulta fundamental que existan instrumentos y mecanismos de realización que permitan canalizar eficazmente su concesión.

- Con las **reformas de la PAC de 2003 y 2004** aún recientes y el gasto agrario fijado hasta 2013, ya se dispone del marco correspondiente al periodo cubierto por las perspectivas financieras. Cabe señalar que las reformas mencionadas han supuesto ya una importante simplificación, a través del establecimiento de pagos únicos a los agricultores, un solo marco reglamentario para las ayudas directas y la sustitución de los controles sobre la producción por controles sobre la gestión de las tierras. Los cambios que van a introducirse en las organizaciones comunes de mercado se llevarán a cabo en este contexto. Mediante un nuevo Reglamento, se establecerá una estructura para la financiación de la PAC, caracterizada por la existencia de un solo fondo para cada pilar: el Fondo Europeo de Garantía Agrícola y el Fondo Europeo de Desarrollo Rural. Ambos fondos tendrán elementos similares como, por ejemplo, el recurso exclusivo a organismos pagadores autorizados para efectuar los pagos y el establecimiento de normas de control financiero similares.
- La política de **desarrollo rural** se aplicará a través de tres objetivos fundamentales:
 - incremento de la competitividad del sector agrario mediante el apoyo de la reestructuración;
 - mejora del entorno rural y del paisaje a través de ayudas para la ordenación del territorio;
 - mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de las actividades económicas mediante la adopción de medidas destinadas al sector agrícola y a los diversos participantes en las actividades rurales.

Aunque los programas de desarrollo rural de todos los Estados miembros deberán perseguir esos tres objetivos, el peso relativo de los mismos se dejará en gran medida a la discreción de cada país. Así por ejemplo, un Estado miembro cuya infraestructura agraria se halle relativamente poco desarrollada podrá decidir concentrar sus esfuerzos en la modernización y reestructuración para hacer posible la aplicación eficaz de las normas de la PAC y lograr la competitividad del sector agrícola, mientras que otro Estado miembro que considere fundamental la viabilidad de las comunidades rurales podrá centrarse en el logro de la diversificación económica.

En todos los casos, los socios a escala nacional, regional y local se beneficiarán de una importante simplificación de las disposiciones existentes. Dicha simplificación incluirá:

- la reagrupación de todas las medidas en un único instrumento a fin de ofrecer un programa único;
 - un especial hincapié en el requisito de coherencia entre el desarrollo rural y las medidas de cohesión;
 - una combinación más eficaz de control y descentralización: elaboración de un documento estratégico a escala de la UE que constituya el marco de las estrategias nacionales de desarrollo rural; mayor consulta en todos los niveles jerárquicos sobre las modalidades de concepción y puesta en práctica de los programas; simplificación de las normas y requisitos relacionados con la aplicación de los programas; y refuerzo de las actividades de seguimiento y evaluación. Seguirán definiéndose con claridad las responsabilidades respectivas de los Estados miembros y de la Comisión en materia de gestión financiera.
- La política de la **pesca** se financiará a través de dos instrumentos: el Fondo Europeo para la Pesca constituirá un fondo único para la reestructuración del sector pesquero y el desarrollo de las zonas costeras dependientes de la pesca. Dicho Fondo se centrará en un número limitado de ejes prioritarios:
 - desarrollo sostenible de las zonas costeras (tanto en términos de diversificación económica como de política ambiental);
 - adaptación de la flota pesquera;
 - logro de la competitividad y del respeto del medio ambiente en la acuicultura y en las actividades transformación de los productos pesqueros;
 - otras acciones de interés común, como por ejemplo, proyectos piloto en materia de conservación.

Aunque resulta evidente que el Fondo está estrechamente relacionado con los instrumentos de cohesión – y, en principio, será objeto de una gestión compartida aplicando la programación plurianual – debido a su relación específica con la ejecución de la Política Pesquera Común parece oportuno incluirlo en la Línea 2.

El segundo instrumento se centra en la financiación de todos aquellos ámbitos en que es preciso apoyar la reforma de la Política Pesquera Común:

- inversión en medidas de vigilancia que permitan implantar técnicas de control modernas en todas las aguas sujetas a vigilancia, y respaldo de la labor realizada por el Órgano Comunitario de Control de la Pesca;
- medidas destinadas a fomentar el recurso a una asesoría científica y a una información técnica de elevada calidad y fácilmente accesible;

- dotación presupuestaria para la celebración y financiación de acuerdos internacionales de pesca y participación en las Organizaciones Regionales de Pesca.
- La coherencia de las políticas resulta imposible de mantener si los instrumentos se consideran de forma aislada. En el ámbito del **medio ambiente**, una importante proporción de la acción de la UE se desarrolla a través de la integración de este aspecto en otras políticas.

El reto que se plantea para el próximo periodo es doble: en primer lugar, es preciso garantizar que los objetivos fundamentales en materia ambiental complementan y refuerzan el programa de crecimiento. La evolución de la situación ambiental en la actualidad exige la adopción de un número creciente de medidas de prevención y de rehabilitación en relación con todas las políticas.

La financiación con cargo a las Líneas 1A y 1B, la Línea 2 (agricultura y medio ambiente, pesca, y desarrollo rural) y la Línea 4 resulta fundamental para lograr los objetivos de la política ambiental, que se integran a su vez en el objetivo más amplio del desarrollo sostenible de la UE. Por ejemplo, en la actualidad, aproximadamente el 16,5 % de los recursos del FEDER y el 50 % de los del Fondo de Cohesión se consagran al medio ambiente. Por otro lado, todas las intervenciones en materia de cohesión deben respetar la legislación comunitaria en materia ambiental.

Durante el próximo periodo de financiación, los actuales niveles de financiación de las actividades ambientales deberían mantenerse y, en caso necesario, incrementarse a fin de reflejar la importancia del medio ambiente como pilar del desarrollo sostenible. Así pues, la financiación de la política ambiental seguirá integrándose en las demás políticas.

Este compromiso de financiación ambiental quedará fijado en las orientaciones estratégicas, documentos orientativos para la programación y ejecución que la Comisión presentará en los próximos meses. Además, la Comisión podrá exigir a los Estados miembros que muestren de qué forma han tenido en cuenta las necesidades de financiación de los aspectos ambientales, como por ejemplo los aspectos pertinentes del programa Natura 2000, en el desarrollo de sus programas nacionales con cargo a los Fondos estructurales y debatirá con ellos la necesidad de cofinanciación comunitaria como parte del proceso de aprobación del programa.

- Aunque la mayor parte de la actuación llevada a cabo en materia **ambiental** se encuentre integrada en otras acciones, es preciso contar con un instrumento que permita emprender acciones exclusivamente en este ámbito. El **programa LIFE+** tratará de contribuir al desarrollo, aplicación, seguimiento y evaluación de la política y la legislación comunitarias en materia ambiental. Dicho programa apoyará, en particular:
 - la profundización de la base de conocimientos sobre política ambiental y el desarrollo de instrumentos fundamentales que permitan garantizar su coherencia (recogida de datos, estudios, desarrollo de hipótesis de trabajo, etc.);
 - la aplicación de la política ambiental sobre el terreno, en particular, a través del desarrollo de capacidades, el intercambio de mejores prácticas, la creación de redes y la participación de las ONG;

- la demostración de nuevos instrumentos y enfoques en relación con la política ambiental;
- la información y la comunicación a fin de sensibilizar a la opinión pública sobre las cuestiones ambientales.

Un instrumento único permitirá establecer un único conjunto de normas y procedimientos de financiación y de toma de decisiones y lograr una mayor coherencia en la fijación de objetivos políticos. Con ello se logrará una reducción de los costes administrativos generales, así como una mayor transparencia y visibilidad.

3.3 Línea 3: Ciudadanía

Consolidación de la UE como espacio de libertad, seguridad y justicia

La estrategia planteada por la Comisión a fin de alcanzar este objetivo se basa en la elaboración de **tres programas marco** que sustituirán a la infinidad de instrumentos y partidas presupuestarias existentes en este ámbito. Se logrará incrementar la transparencia, puesto que los eventuales «clientes» de los programas sabrán inmediatamente a cuál de los objetivos de la política global comunitaria van a contribuir mediante su participación en los mismos. Estos programas marco tendrán normas de funcionamiento similares, por lo que los participantes se beneficiarán, prácticamente, de un instrumento único.

Esta simplificación de la estructura mejorará la eficacia de los programas marco en su calidad de instrumentos políticos, permitiendo extraer enseñanzas políticas a través de la implantación de sistemas de seguimiento y evaluación adecuados. Por otro lado, los programas establecidos en los tres ámbitos políticos permitirán lograr una mayor flexibilidad en la asignación de prioridades entre las diferentes acciones que configuran una misma política y, por lo tanto, permitirán reaccionar con mayor rapidez ante acontecimientos imprevistos; en el ámbito de la seguridad, por ejemplo, la estructura propuesta brindará un margen de flexibilidad entre las medidas de prevención y de reacción.

La mayor parte de los fondos asignados para la financiación de este ámbito serán objeto de una gestión compartida con los Estados miembros. La estructura simplificada de los programas facilitará la coordinación con las administraciones nacionales. Se elaborarán documentos de programación nacionales gracias a los cuales se dispondrá de flexibilidad para adaptarse a las circunstancias de cada país. Los organismos exteriores formarán un todo coherente dentro de la lógica de los tres principales ámbitos de actuación.

- **El programa relacionado con la libre circulación y la solidaridad en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración** favorecerá la aplicación de un enfoque solidario y representará el grueso de la financiación para los aspectos relacionados con la libertad, la seguridad y la justicia. Dicho programa abarcará las acciones destinadas a respaldar un enfoque integrado en las fronteras exteriores de la UE y contribuirá al desarrollo de una política de asilo común que, a través de un sistema de reparto de responsabilidades, ayudará a los Estados miembros a respetar sus obligaciones internacionales. El programa contribuirá a una gestión sostenible y eficaz de los flujos migratorios, incluida la lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de residentes ilegales procedentes de terceros países, o las personas que hayan emigrado de forma clandestina a la UE.

La aplicación de una política común de inmigración requiere también una respuesta creíble por parte de la Comunidad a la cuestión pluridimensional que supone la

integración de los nacionales de terceros países. Esto implica un mayor énfasis en el aumento de la participación de los emigrantes en las actividades del FSE. Exige también una nueva forma de solidaridad para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la ayuda a ciudadanos de terceros países con diferentes culturas, religiones, lenguas y razas para que puedan establecerse y participar activamente en todos los aspectos de la sociedad europea. Por último, la financiación de las acciones que no cubre el FSE (participación en la vida cívica y política, respeto de la diversidad y ciudadanía civil) o las medidas destinadas a los solicitantes de asilo, incluidos la creación de redes de comunicación, el estudio comparativo de prácticas y el desarrollo de indicadores en esas áreas, se hará con cargo a la Línea 3.

La Comisión ha propuesto ya la creación de una **Agencia para la gestión de las fronteras exteriores** en el contexto de la gestión de los flujos migratorios. Se va a llevar a cabo una evaluación a fin de determinar si la gestión de los sistemas de información a gran escala en ámbitos relevantes relacionados con la Justicia y los Asuntos de Interior, tales como Eurodac, el Sistema de Información de Schengen (SIS) o el Sistema de Información de Visados (VIS) podrá inscribirse también en el ámbito de acción de la Agencia, o si se requerirá la creación de un nuevo órgano. No obstante, existen también otros sectores, como el de la seguridad alimentaria o el de las aduanas, en los que sería necesario proceder a una racionalización e incrementar los controles en las fronteras exteriores de la UE. Habida cuenta de las economías de escala y de los eventuales solapamientos que pueden producirse en determinados Estados miembros, se examinará si resulta viable utilizar la Agencia para la gestión de las fronteras exteriores como una estructura básica de coordinación que garantice la cooperación entre los principales órganos de gestión de las fronteras.

- El **Programa en materia de seguridad** reforzará las medidas de prevención de la delincuencia y del terrorismo, estrechará la cooperación y los intercambios entre las autoridades policiales, apoyará el establecimiento de servicios de inteligencia a escala europea y dotará de una dimensión europea a la formación impartida a los altos funcionarios de policía de los Estados miembros.

La Comisión espera que tanto **Europol** como la **Escuela Europea de Policía**, que en la actualidad tienen carácter intergubernamental, se conviertan en órganos de la UE, en consonancia con la Constitución.

- El **Programa en materia de justicia y de derechos fundamentales** tratará de fomentar la cooperación judicial, facilitar el acceso a la justicia y ofrecer una mayor seguridad jurídica en favor de las empresas y de los ciudadanos a fin de sustentar la intensificación de los contactos transfronterizos. Mediante el programa se efectuará un seguimiento del creciente acervo en este ámbito y se favorecerá el conocimiento de los demás sistemas judiciales y la confianza en los mismos a través de la divulgación de información al respecto y la formación de los jueces y otros profesionales de la justicia. Asimismo, se reforzará la coordinación y la cooperación a nivel operativo y estratégico entre los investigadores y los fiscales que se estén ocupando de casos graves de delincuencia transfronteriza. La acción de la UE tendrá asimismo por objeto el intercambio de información sobre las sentencias penales, como por ejemplo, anteriores condenas. La integración de la Carta en la Constitución irá acompañada de una campaña de promoción de los derechos humanos centrada, en particular, en la participación democrática en la carrera a las elecciones europeas de 2009.

La Comisión espera que **Eurojust**, órgano que en la actualidad tiene carácter intergubernamental, adquiera dimensión comunitaria en consonancia con la Constitución. Tal como se acordó en el Consejo Europeo de diciembre de 2003, el actual Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia se ampliará, adquiriendo pleno carácter de Agencia sobre los Derechos Fundamentales.

La Comisión tiene previsto presentar propuestas legislativas el año próximo. Sin embargo, por lo que respecta al mecanismo de solidaridad para la gestión de las fronteras exteriores (integrado en el programa sobre libre circulación) y el nuevo programa en materia de justicia, su calendario de aplicación vendrá determinado por la entrada en vigor del nuevo Tratado.

Acceso garantizado a los bienes y servicios básicos

Los actuales **programas en los ámbitos de protección del consumidor, seguridad alimentaria y salud** no responden a las expectativas de los ciudadanos. Hoy en día, por ejemplo, el programa de salud pública recibe un número de solicitudes de ayuda muy fundamentadas tres veces mayor de las que puede resolver. La erradicación de enfermedades a lo largo de la cadena alimentaria adolece asimismo de problemas de financiación, mientras que la ampliación plantea un reto por lo que respecta a la mejora de las infraestructuras sociales (salud, protección del consumidor) en la Unión Europea de los 25. A fin de paliar esta situación, la Comisión propone la sustitución de todos los instrumentos existentes en la actualidad por dos de mayor envergadura que se ajusten en mayor medida a los objetivos políticos de los ciudadanos.

- El **programa de seguridad alimentaria** tratará de combatir, fundamentalmente, las enfermedades de los animales, facilitará una mayor cooperación entre los laboratorios de la UE, nivelará las diferencias existentes en las normas sobre seguridad alimentaria en el interior de los propios Estados miembros y entre los mismos, y garantizará la protección a lo largo de toda la cadena alimentaria.
- El **programa de política del consumidor y salud pública** apoyará el desarrollo de capacidades entre las organizaciones de consumidores y mejorará la seguridad del consumidor mediante una cooperación más eficaz entre las autoridades de los Estados miembros, así como entre la UE y los terceros países. El programa fomentará también la cooperación entre los Estados miembros con vistas a mejorar la eficacia y la rentabilidad de los sistemas públicos de asistencia sanitaria en toda la Comunidad.

La **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades** brindarán a la Comisión Europea la asistencia necesaria (en los ámbitos normativo y ejecutivo) para la ejecución de sus tareas. Estos organismos no sólo llevarán a cabo actividades de asesoría y análisis sino que establecerán redes por toda la Unión Europea que permitan la puesta en común de las mejores prácticas.

Fomento de la cultura y de la diversidad europeas

La necesidad de simplificar la actual generación de programas en el ámbito de la **cultura, los medios de comunicación y la juventud** ha sido un tema recurrente durante las evaluaciones. La adopción de unas normas financieras y contractuales más simples y equilibradas y de

menor complejidad permitiría concentrarse en mayor medida en la ejecución, y dedicar menos esfuerzos a las tareas de administración.

A tal fin, la Comisión propone un número menor de instrumentos jurídicos, simplificados y dotados de mayor flexibilidad. Mediante sus propuestas, el número de instrumentos con valor de fundamento jurídico pasará de los ocho existentes en la actualidad a cuatro y el número de líneas presupuestarias de 22 a 4.

Los nuevos instrumentos permitirán una mayor descentralización. La Comisión tiene previsto crear un órgano de ejecución para todos los programas. El nuevo órgano estará encargado de las cuestiones técnicas relacionadas con la totalidad de los programas y brindará asistencia y seguimiento cotidianos.

- El nuevo **programa en favor de la juventud** promoverá la ciudadanía europea entre los jóvenes, tanto a escala europea como a nivel nacional y local. Las cuatro líneas presupuestarias actuales se sustituirán por una sola, que abarcará todas las actividades que se están llevando a cabo a través de dos bases jurídicas distintas (el programa para la juventud y el programa de acción comunitario destinado a desarrollar los organismos a escala europea que trabajan en ámbitos relacionados con la juventud)

El programa en favor de la juventud se basa en la delegación de poderes en las agencias nacionales, cuya actividad se desarrolla en un marco establecido por la Comisión. La ventaja de este sistema reside en su mayor proximidad a los beneficiarios, dado que las agencias nacionales, entre otras cosas, operan en las lenguas de los distintos países y están familiarizadas con sus respectivos sistemas. El programa aborda la descentralización de las acciones, limitando la gestión directa a aquellas áreas en las que su aplicación supone un claro valor añadido (por ejemplo, redes, apoyo de las políticas y ayuda a las ONG).

- El nuevo **programa en el ámbito de la cultura** dará cabida a todos los sectores del arte y la cultura, sin categorías predeterminadas, y a una gran variedad de operadores culturales, que abarcarán desde las administraciones nacionales y locales a las empresas del sector. El programa cuenta con un fundamento jurídico, frente a los dos existentes en la actualidad, y con una línea presupuestaria frente a las cinco actuales. Este programa será también más accesible.
- El nuevo programa de apoyo del **sector audiovisual europeo** tendrá como objetivos generales el mantenimiento y el refuerzo de la diversidad cultural y del patrimonio audiovisual europeos, el fomento de la comprensión y el diálogo intercultural y el incremento de la circulación de obras audiovisuales europeas dentro y fuera de la Unión. Mediante esta nueva iniciativa, los dos programas MEDIA quedarán fusionados en uno, integrando así los distintos elementos de la cadena de valor del sector audiovisual europeo.
- El **programa de participación ciudadana** se desarrollará a partir del programa lanzado recientemente y cubrirá el periodo que se inicia en 2007. Dicho programa tratará de fomentar los valores y objetivos de la Unión, acercar a los ciudadanos a las instituciones de la UE, y promover una ciudadanía activa. Asimismo, se brindará apoyo a los organismos que persigan un objetivo de interés europeo general en relación con la promoción de la ciudadanía europea activa como, por ejemplo, los grupos de reflexión. Será preciso emprender nuevas acciones y, a principios de 2005, se presentará una nueva propuesta legislativa.

Instrumento de reacción rápida y de solidaridad

La acción a escala europea permitirá asimismo adoptar un enfoque común para hacer frente a situaciones de emergencia. Gracias al **instrumento de reacción rápida y de solidaridad** los ciudadanos podrán contar con un mecanismo europeo de respuesta ante las crisis. Dicho instrumento abarcará la respuesta inmediata (coordinación y despliegue de recursos para combatir las catástrofes mientras se están produciendo) y la ayuda financiera para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de una crisis imprevista. El instrumento se utilizará para financiar la ayuda a las víctimas del terrorismo, dar cumplimiento de las exigencias en materia de protección civil y reaccionar ante las crisis de salud pública, así como ante los efectos de otras catástrofes naturales.

3.4 Línea 4: Europa como socio a escala mundial

Con el tiempo, la Unión ha ido desarrollando una amplia gama de instrumentos en relación con las relaciones exteriores (política comercial común, cooperación en el marco de acuerdos bilaterales y multilaterales, cooperación para el desarrollo, política exterior y de seguridad común, política común de defensa, ayuda humanitaria y asistencia financiera, así como proyección exterior de sus políticas interiores, por ejemplo, energía, medio ambiente, transportes, justicia, asuntos de interior, etc.). La creación de nuevas líneas presupuestarias a través del procedimiento presupuestario anual y la subsiguiente adopción de los fundamentos jurídicos pertinentes para su aplicación han contribuido aún en mayor medida a la proliferación de instrumentos.

Esta situación ha desembocado en la existencia de **un conjunto de instrumentos combinados y complejos**. En la actualidad, las actividades de ayuda exterior de la UE a escala mundial se llevan a cabo a través de más de 30 instrumentos jurídicos (programas), algunos de tipo temático, como la IEDDH³, y otros de carácter geográfico, como los programas del FED o TACIS (Acciones Conjuntas)⁴. Existen asimismo algunos instrumentos independientes que abordan la repercusión exterior de las políticas internas de la UE, como el programa relacionado con la energía inteligente. **La gestión coordinada y eficaz de los diversos programas se ha convertido en una tarea cada vez más difícil** y ha dificultado también la comunicación y la visibilidad.

Tal como se prevé en la Comunicación de 10 de febrero, la Comisión propone, por lo tanto, una simplificación drástica de los instrumentos, llevada por la necesidad de facilitar la coherencia de las acciones exteriores y de disponer de mayores y mejores recursos, aplicando los siguientes principios:

- **La política debe imponer los instrumentos:** existe un riesgo real de «poner la carreta delante de los bueyes», es decir, de que las políticas vengan dictadas por los instrumentos; así pues, ha llegado el momento de que la UE revise sus instrumentos a fin de dotarlos de mayor coherencia, orientarlos en mayor medida hacia los resultados e incrementar su efecto multiplicador y su flexibilidad.
- **Debe garantizarse la coherencia global de las políticas:** a través de los documentos estratégicos nacionales (DEN) y de los documentos estratégicos regionales (DER), así

³ Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos.

⁴ Los 100 instrumentos diferentes mencionados en la Comunicación de 10 de febrero incluyen el primer pilar y los instrumentos CFSP.

como mediante la aplicación de estrategias temáticas o relacionadas con la adhesión, se garantizará una combinación de políticas adecuada y un equilibrio entre las necesidades de respuesta a corto plazo y las estrategias a largo plazo. Siempre que sean objeto de revisión periódica y combinen de forma adecuada los seis nuevos instrumentos propuestos, esto garantizará la necesaria coherencia de los planteamientos.

- **Debe procederse a una simplificación de la estructura y de los procedimientos**⁵: las líneas y procedimientos presupuestarios (es decir, los instrumentos de financiación y su fundamento jurídico) se simplificarán al máximo a fin de dotarlos de mayor eficacia y eficiencia, en particular, en las situaciones de emergencia y de crisis, y de mayor capacidad de respuesta ante nuevas iniciativas, tales como el Fondo Mundial contra el VIH/sida, la tuberculosis y la malaria, o la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados.
- **Es preciso asignar los recursos en función de los resultados**: existe un amplio consenso sobre la necesidad de asignar los recursos en función de las expectativas iniciales y de la medición de los resultados obtenidos. Mediante el proceso de los DEN y los DER, sustentado por una mayor capacidad de análisis, se cotejarán los objetivos iniciales y los resultados reales.
- **Es preciso establecer un diálogo y una coordinación más estrechos con otros proveedores de fondos e instituciones**: en primer lugar, con las instituciones de la Unión Europea, pero además, con los Estados miembros y con las instituciones de Bretton Woods.
- **Es necesario mantener un diálogo más eficaz con los terceros países**: todos los países quedarán cubiertos por la nueva serie de instrumentos simplificados y específicos, lo que llevará aparejados un mayor entendimiento y comprensión.

A fin de reforzar la eficacia global de la ayuda comunitaria gestionada por la Comisión, los nuevos instrumentos y las dotaciones financieras realizadas pondrán un mayor énfasis en las necesidades y criterios de rendimiento. La integración de la ayuda del antiguo FED en el presupuesto propiciará un intercambio de métodos que conducirá a la conjugación de las mejores prácticas de los dos sistemas anteriores. La Comisión tratará además de que el nuevo marco que regula la programación y ejecución de las ayudas facilite su actuación.

La nueva organización propuesta contará **con tres instrumentos de carácter general que apoyarán directamente las políticas exteriores**: la política de preadhesión, la política de vecindad y la política de desarrollo. **Estos tres instrumentos temáticos han sido concebidos para responder a situaciones de crisis**, ya sean de carácter político, humanitario o financiero, y abarcarán también a los terceros países. El proceso de simplificación incluirá asimismo la fusión de varios instrumentos temáticos que en la actualidad son independientes y que pueden reclasificarse en función de su alcance temático.

3.4.1 Instrumentos orientados a las políticas

- Instrumento de Preadhesión (IPA):

⁵ En la actualidad existen 91 líneas presupuestarias en los ámbitos políticos relacionados con RELEX. Esta cifra no incluye las líneas presupuestarias correspondientes a otras políticas que obtienen sus recursos de la actual Línea 4.

Este instrumento abarcará a los países candidatos (Turquía y Croacia) y potenciales candidatos (los restantes países de los Balcanes occidentales) y, por consiguiente, sustituirá a los actuales instrumentos (PHARE, ISPA, SAPARD y Reglamento de preadhesión de Turquía), simplificando así la gestión de los programas relacionados con los países en vías de adhesión⁶. A fin de racionalizar la ayuda en favor de los países de los Balcanes occidentales y evitar un proceso innecesario de supresión progresiva, el IPA sustituirá asimismo al programa CARDS.

El instrumento cubrirá los siguientes ámbitos: desarrollo institucional, cooperación regional y transfronteriza, desarrollo de recursos humanos y desarrollo rural. Los países beneficiarios del IPA se repartirán en dos categorías con arreglo a su condición de países candidatos *reconocidos* o países candidatos *potenciales*.

En tanto que participantes en el proceso de estabilización y asociación, todos los países de los Balcanes occidentales cumplen los requisitos para ser considerados países candidatos potenciales. Estos países recibirán ayuda de conformidad con los principios y prioridades establecidos en el Reglamento CARDS, es decir, desarrollo institucional y democratización, desarrollo económico y social, cooperación regional y transfronteriza y cierta adaptación al *acervo comunitario*. Una vez que un país haya adquirido la condición de candidato reconocido, el IPA complementará la ayuda en los cinco ámbitos mencionados, concediendo especial importancia a la incorporación del acervo comunitario. Así pues, se establecerá una clara diferencia entre los países candidatos y los candidatos potenciales. Un país sólo podrá pasar de candidato potencial a candidato a raíz de una decisión política unánime por parte del Consejo basada en una evaluación de la Comisión.

- El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI)

En su comunicación de 12 de mayo de 2004⁷, aprobada por el Consejo Europeo de junio, la Comisión señalaba que la Política Europea de Vecindad (ENP), en general, y los Planes de Acción conexos, en particular, procurarían un marco orientativo para la concesión de ayuda financiera a los países socios más importantes. Más adelante, proponía la creación de un nuevo instrumento específico de vecindad a partir de 2007.

Hasta ese momento, se había supuesto que el nuevo instrumento no reemplazaría los instrumentos existentes (TACIS, MEDA) o los que se adoptaran a continuación, sino que más bien, constituiría un complemento de los mismos y que se centraría en las actividades de cooperación transfronteriza y transnacional en las fronteras exteriores de la UE, lo cual se traduciría en una simplificación radical de los procedimientos y en un incremento significativo de la eficacia.

Pero a medida que fueron avanzando los trabajos de concepción de los diversos instrumentos de ayuda exterior empezó a hacerse patente la necesidad de aplicar un enfoque más amplio a fin reflejar la especificidad del planteamiento de la política de vecindad, conferir mayor visibilidad a las relaciones con los países vecinos, reforzar al máximo la coherencia de la ayuda a los países socios y simplificar aún más su concesión. Todo ello suponía proceder a

⁶ En este contexto se tendrán en cuenta las exigencias planteadas por las políticas comunitarias que deben aplicar los nuevos países candidatos.

⁷ COM(2004) 373, European Neighbourhood Policy Strategy Paper (Documento Estratégico sobre la Política Europea de Vecindad).

una ampliación del ámbito de aplicación del ENPI a fin de que abarcara toda la ayuda financiera otorgada a los países cubiertos por la Política Europea de Vecindad.

El ENPI debería contribuir a evitar la aparición de nuevas divisiones entre la UE y sus vecinos a través de una mayor cooperación en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y la cultura, y brindar a sus beneficiarios la oportunidad de participar en las diversas actividades de la UE. Debería abordar, en particular, la aplicación de los Planes de Acción relacionados con la Política Europea de Vecindad, documentos adoptados conjuntamente que cubren un conjunto de prioridades cuyo cumplimiento contribuirá a estrechar las relaciones entre los países socios y la Unión Europea.

Más allá del fomento del desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, este instrumento comporta una ayuda importante para la financiación de medidas destinadas a una integración económica progresiva y a una cooperación política en profundidad a través de la aproximación de las legislaciones, el desarrollo institucional, la participación en los Programas y Agencias comunitarios, la interconexión y el desarrollo de infraestructuras comunes. Para que la ayuda sea más eficaz, se tendrá en cuenta la experiencia adquirida durante el proceso de ampliación y se pondrán en práctica instrumentos técnicos similares a los utilizados en ese contexto como, por ejemplo, el instrumento de «hermanamiento» o la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX).

Tanto el IPA como el ENPI incluirán un componente específico de fomento de la cooperación transfronteriza entre el tercer país y el Estado miembro de que se trate. Este componente combinará objetivos extraídos de la política exterior y de la política de cohesión económica y social y se aplicará con arreglo a una metodología común y a una gestión armonizada basada en principios tales como la programación plurianual, la asociación y la cofinanciación. Los recursos para su financiación procederán de las Líneas de las Perspectivas Financieras propuestas en relación con la cohesión y la política exterior. La contribución procedente de la Línea de política de cohesión para la financiación del ENPI y el IPA debería desglosarse por Estado miembro interesado y debería contribuir a los recursos totales procedentes de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión a fin de respetar el límite máximo del 4 %.

- Instrumento de «Cooperación al Desarrollo y Cooperación Económica»

El nuevo instrumento constituirá el principal medio de ayuda a los países en desarrollo en sus esfuerzos por avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El próximo periodo cubierto por las Perspectivas Financieras representa un momento crucial con vistas al cumplimiento de dichos objetivos en la fecha límite de 2015. Podrán beneficiarse de este instrumento todos los países, territorios y regiones que no reciban asistencia con cargo al IPA o al ENPI.

El instrumento abarcará la cooperación para el desarrollo y la cooperación económica con los países y regiones asociados en sus diversas formas y modalidades, así como las iniciativas globales y horizontales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 179 y 181a del Tratado.

El instrumento incluirá al Fondo sucesor del 9º FED, que concluye en 2007. En realidad, la Comisión ha propuesto que no se adopte un 10º FED, sino que la ayuda a los países ACP se integre plenamente en los principales instrumentos de cooperación. De esa forma, la ayuda a los países ACP será más eficaz (todas las ayudas serán negociadas en el marco de las estrategias nacionales), más adaptada a las situaciones y más eficiente (se realizarán ahorros

de gestión, que no sólo beneficiarán a los servicios de la Comisión, sino, lo que es más importante, a los países beneficiarios y a otros participantes). La cuestión del valor añadido que se obtendrá con la incorporación de la ayuda a los países ACP en el marco del Presupuesto bajo la plena potestad de la Autoridad Presupuestaria de la UE se ha analizado por separado en una Comunicación de la Comisión de octubre de 2003⁸.

El instrumento abarcará asimismo todos aquellos aspectos incluidos en los acuerdos y otros instrumentos bilaterales con los países socios, o en los programas de cooperación adoptados conjuntamente con dichos países como, por ejemplo, el refuerzo de los diversos servicios sociales (salud y educación); la contribución a la financiación de las infraestructuras básicas necesarias para un desarrollo económico y social sostenible (transportes, suministros públicos, telecomunicaciones, etc.), incluidas las medidas adecuadas para tratar la reforma del protocolo del azúcar⁹; el desarrollo rural sostenible y la seguridad alimentaria en sus diversos aspectos (reformas agrarias, medio ambiente, etc.); la contribución a la aparición de un sector privado eficiente, capaz de operar de conformidad con las normas comerciales mundiales y con los principios de la economía de mercado (incluidos los esfuerzos de desarrollo institucional centrados más específicamente en este objetivo); el fomento de la buena gobernanza, del Estado de derecho, del respeto de los derechos humanos y de la democratización; el apoyo del desarrollo institucional; la gestión de los problemas de asilo y de los flujos migratorios; la solución de cuestiones de seguridad, tales como la lucha contra el tráfico, la delincuencia y el terrorismo, o de cuestiones de seguridad nuclear; la contribución al desarrollo de los sectores de la información y de los medios de comunicación; y el apoyo de la cooperación económica y cultural con países más avanzados.

El instrumento permitirá dar una respuesta rápida e integrada a las necesidades transitorias derivadas de una crisis.

3.4.2 Instrumentos de reacción ante las crisis

- Instrumento de estabilidad

Este instrumento permitirá a la Comunidad, antes de la intervención de otros instrumentos:

- aportar una respuesta eficaz, inmediata e integrada en las situaciones de crisis e inestabilidad a través de un instrumento de financiación único, basándose en el valor añadido demostrado por el Mecanismo de Reacción Rápida, hasta tanto se pueda reanudar la programación con arreglo a uno de los instrumentos generales de cooperación y ayuda;
- hacer frente a los retos transfronterizos que se plantean a escala mundial y regional y que afectan a la seguridad de los ciudadanos, como por ejemplo, la lucha contra el tráfico de estupefacientes, la delincuencia organizada y el terrorismo, siempre que la acción haya de ser emprendida como respuesta a una situación de crisis;

⁸ COM(2003) 590.

⁹ Estas medidas se establecen en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - *Élaborer un modèle agricole durable pour l'Europe grâce à la nouvelle politique agricole commune (PAC) - Réforme du secteur du sucre* (Elaboración de un modelo agrícola durable para Europa gracias a la nueva política agrícola común (PAC) – Reforma del sector del azúcar) (COM(2004) 499).

- tratar de resolver cuestiones de seguridad nuclear, cuando la acción haya de ser emprendida como respuesta a una situación de crisis;
- Desarrollar un instrumento internacional de mantenimiento de la paz en asociación con las organizaciones internacionales, en consonancia con la política acordada en relación con el Fondo de Paz para África y con las recomendaciones del Informe Brahimi;
- Llevar a cabo misiones de asistencia electoral en países a los que sea demasiado peligroso enviar misiones de observación.

El instrumento ofrece, además, un marco para dar respuesta a las nuevas iniciativas políticas apoyadas por la Unión en consonancia con los objetivos del Reglamento en los casos en que éste sea complementario a las acciones emprendidas en el marco de otros instrumentos de acción exterior.

Las actuales limitaciones jurídicas de los Tratados¹⁰ impiden la creación de un instrumento único, capaz de abarcar los distintos pilares, que permita hacer frente a todos estos aspectos. Por consiguiente, el Instrumento de Estabilidad se centra exclusivamente en las medidas del primer pilar. Las medidas correspondientes al segundo pilar se seguirán adoptando en el marco de la PESC y será el Consejo quien determine su alcance, de forma individual, como viene siendo habitual.

- Instrumento de Ayuda Humanitaria

Se propone el mantenimiento de la ayuda humanitaria de la UE en su forma actual, puesto que se considera que su alcance y sus objetivos se hallan bien definidos y que goza de un funcionamiento satisfactorio en términos ejecución y eficiencia.

No obstante, dentro del proceso de simplificación y racionalización se propone la integración de otras actividades de carácter humanitario en este instrumento. Se trata, entre otras, de las actividades relacionadas con la ayuda alimentaria y de los aspectos humanitarios de la ayuda a las personas desplazadas.

- Ayuda Macrofinanciera (MFA)

Desde su creación en 1990, la ayuda macrofinanciera se ha revelado un instrumento de estabilización económica eficaz y un motor de las reformas estructurales en los países beneficiarios. Este instrumento debe mantenerse y reforzarse para hacer frente a unas necesidades potenciales crecientes, en particular por parte de los países vecinos de la Unión ampliada, como por ejemplo los nuevos Estados independientes occidentales (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia), el Cáucaso y los países mediterráneos no pertenecientes a la UE.

Mientras el Tratado Constitucional no haya entrado en vigor, el instrumento seguirá gestionándose mediante decisiones específicas del Consejo, de conformidad con el artículo 308 del Tratado.

¹⁰ Esta limitación seguirá existiendo incluso en el caso de que se adopte la Constitución.

3.4.3 Aspectos exteriores de las políticas de interior

La proyección de las políticas de interior fuera de las fronteras de la Unión Europea constituye asimismo un aspecto crucial de las relaciones exteriores de la Comunidad. Resulta fundamental conciliar las exigencias de coherencia política y de visibilidad temática de las políticas de interior (en particular, educación, medio ambiente, inmigración y asilo, aduanas y fiscalidad, y redes) con la necesidad de coherencia global de las relaciones exteriores (tal como se define en los documentos estratégicos nacionales o regionales).

Los tres instrumentos de carácter general propuestos en el ámbito de las relaciones exteriores deberían cubrir el conjunto de las políticas, con un enfoque temático, o en el contexto de la combinación de políticas determinada en relación con un tercer país concreto. Así pues, por regla general, no es preciso recurrir a instrumentos jurídicos separados para abordar los aspectos exteriores de las políticas de interior, siempre que en el instrumento jurídico exterior se integren las medidas equivalentes apropiadas a fin de hacer frente a las exigencias específicas de la política temática y para preservar su identidad. En el marco de los instrumentos apropiados, habrá que prever todas las medidas oportunas a fin de garantizar un tratamiento adecuado de todos los aspectos exteriores de las políticas de interior, de modo que queden cubiertas las medidas de apoyo de ámbitos políticos tales como medio ambiente, asilo e inmigración, educación, transportes, aduanas y fiscalidad. Se concederá un reconocimiento específico a las medidas de apoyo de la enseñanza superior (TEMPUS) haciendo especial hincapié en la movilidad. En determinados casos, el logro del objetivo político exigirá una programación de los fondos con arreglo a criterios no geográficos, en la medida en que se destinen a la financiación de objetivos multilaterales, por ejemplo, a fin de que la UE pueda promover sus objetivos en materia ambiental en un contexto multilateral, independientemente de las prioridades de los distintos beneficiarios.

Así pues, la gestión se repartirá entre las Direcciones Generales responsables de interior y de relaciones exteriores. Ello implica una programación en común, y la asunción de la presidencia del Comité correspondiente por la DG RELEX asistida por la DG de política interior apropiada en cada caso, o una alternancia. La DG de política interior participará en la selección y evaluación de proyectos llevada a cabo por la DG AIDCO.