



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 12.3.2003
COM(2003) 110 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**DIRECTRICES INDICATIVAS COMPLEMENTARIAS
PARA LOS PAÍSES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN**

1. MARCO GENERAL Y CONTEXTO ESPECÍFICO DE LA PRIMERA PROGRAMACIÓN PARA LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

En aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (apartado 3 del artículo 10), la Comisión publicó el 1 de septiembre de 1999 unas «directrices indicativas para los programas del período de 2000-2006». Ese documento pretende ayudar a las autoridades nacionales y regionales a «preparar sus estrategias de programación para los objetivos n°s 1, 2 y 3 de los Fondos Estructurales y sus vínculos con el Fondo de Cohesión», para hacer el mejor uso posible de las intervenciones comunitarias.

Dada la situación especial de las regiones de los diez países que está previsto se conviertan en miembros de la Unión Europea durante el actual período de programación y de conformidad con las posiciones comunes de la Unión Europea para la negociación del capítulo 21 de «Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales», la Comisión ha decidido publicar estas «directrices indicativas complementarias».

Este nuevo documento no sustituye a la comunicación de 1999, que sigue siendo el documento de referencia, sino que lo completa con directrices complementarias específicas adaptadas tanto al contexto específico de esos países como al marco institucional de esta ampliación.

1.1. Volumen sustancial de ayuda durante el período de preadhesión

Tres son los instrumentos financieros que contribuyen a la preparación de los países candidatos a la adhesión:

- el ISPA, que funciona como precursor del Fondo de Cohesión;
- el SAPARD, que contribuye a la adaptación del sector agrario y de las zonas rurales¹;
- una parte significativa de PHARE (cohesión económica y social y cooperación transfronteriza), que prefigura los programas de los Fondos Estructurales.

Los servicios de la Comisión completan esta ayuda con una asistencia técnica y una cooperación administrativa consistentes: hermanamientos, seminarios, plan de trabajo para la preparación de la gestión de los Fondos Estructurales², ayuda para la preparación de los documentos de programación.

¹ Chipre y Malta no se benefician del ISPA ni del SAPARD pero reciben subvenciones destinadas fundamentalmente a la mejora de la administración.

² La Comisión ha propuesto a los países candidatos un plan de trabajo para la preparación de la gestión de los Fondos Estructurales articulado en tres fases sucesivas:
- se les pidió que designaran a las autoridades de gestión y de pago de los MCA, PO y DOCUP a que se refieren las letras n) y o) del artículo 9 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo antes de finales de 2001 para que pudieran dotarse de la capacidad administrativa necesaria y crear las estructuras de aplicación adecuadas; lo mismo se les pidió con relación al cierre provisional del capítulo 21;

Por otra parte, los préstamos del BEI ya están financiando las inversiones esenciales que se están acometiendo en los países candidatos a la adhesión, muchas veces como complemento de las subvenciones del ISPA.

1.2. Una aplicación realista y pragmática de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión

El primer período de programación de los nuevos miembros será muy corto pues, como máximo, abarcará los años 2004, 2005 y 2006 en lugar de los siete años que tendrá en los Estados miembros actuales. Por ello, siguiendo una estrategia de desarrollo que vaya de medio a largo plazo, en un primer momento los países candidatos no deberían intentar tratar y resolver todas las dificultades que encuentren en esos tres años sino fijar prioridades que permitan concentrar los Fondos en sus necesidades más apremiantes.

Además, a pesar de que ha habido grandes avances, los países candidatos siguen teniendo una capacidad administrativa, de programación, de gestión y de seguimiento limitada y todavía les es muy difícil respetar las normas comunitarias, especialmente las referidas a contratación pública y medio ambiente.

Casi todas las regiones de los diez países candidatos a la adhesión se encuentran entre el 25 % de regiones con el PIB per cápita más bajo. El principal reto estriba pues en lograr condiciones y factores de crecimiento que desemboquen en una convergencia real y sustancial de todas las regiones³ y en asegurarse de que la estrategia adoptada esté dirigida al desarrollo de inversiones que incrementen la competitividad, a la par que se prepara el terreno para una mayor creación de empleo y para un desarrollo sostenible.

Así pues, el éxito de la primera programación (2004-2006) en los nuevos Estados miembros radica en el cumplimiento de tres requisitos básicos:

- 1) la anticipación: preparar y negociar, en la medida de lo posible, los documentos de programación con la Comisión antes de la adhesión, para que el período de aplicación sea lo más extenso posible;
- 2) la simplificación, que ha impulsado a la Comisión y a los Estados miembros a proponer a esos país que sigan un enfoque realista y pragmático en la aplicación de los Fondos durante ese primer período de programación;

- el cierre provisional del capítulo 21 se aceptó previo compromiso de cada país candidato a la adhesión de presentar el plan de desarrollo, los proyectos de DOCUP y los programas operativos con todos los elementos enumerados, respectivamente, en los artículos 17, 18 y 19 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en el momento de la firma del Tratado de adhesión;

- dado que la Comisión tiene intención de aprovechar el período de ratificación anterior a la adhesión para examinar con los futuros Estados miembros los documentos de programación, los proyectos de programas operativos deberán presentarse a su debido tiempo, y la Comisión recomienda fervientemente que se presente el proyecto de programa complementario *al mismo tiempo* que los proyectos de DOCUP o de programas operativos.

³ El crecimiento en los distintos países candidatos a la adhesión ha sido desigual; Eslovenia, Estonia y Hungría son los tres que más han progresado hacia la convergencia. A escala regional, las regiones con rentas más altas han tenido resultados medios mejores que las regiones con rentas más bajas (1995-1998).

este requisito, conforme al acervo comunitario, estriba en primer lugar en la limitación del número de intervenciones e iniciativas comunitarias:

- seis de los diez países candidatos han optado por el documento único de programación (DOCUP) como forma de intervención;
 - cuatro países presentarán un plan de desarrollo y un número limitado de programas operativos sectoriales, a los que se sumará un programa operativo regional único para todas sus regiones del objetivo nº 1;
 - sólo se desarrollarán dos programas de iniciativa comunitaria, INTERREG y EQUAL, en los diez países entre 2004 y 2006;
 - podrán integrarse medidas del tipo LEADER+ o URBAN en los documentos únicos de programación o en los programas operativos;
 - los DOCUP o PO de los objetivos nºs 1 y 2 podrán completar, en su caso, los programas de cooperación transfronteriza de INTERREG III A;
 - no se acometerán medidas innovadoras en los nuevos Estados miembros durante el período de programación actual;
- 3) la limitación del número de intervenciones, prioridades y medidas, optando resueltamente por concentrar los Fondos Estructurales en las necesidades prioritarias.

Este planteamiento facilitará seguramente la gestión financiera de los futuros programas y permitirá responder de forma más flexible a los problemas de absorción que se produzcan y puedan afectar a la aplicación de determinadas medidas.

Con todo, deberá procurarse que las diferentes intervenciones y prioridades de la estrategia de desarrollo que se fije en el marco comunitario de apoyo (MCA) o en el DOCUP sean coherentes entre sí y habrá de tenerse en cuenta la capacidad real de absorción, valorada en función de la capacidad para preparar proyectos y de la existencia de estructuras de gestión adecuadas para las diferentes prioridades y medidas previstas.

En lo que respecta a la observancia de las normas sobre ayudas estatales, se pide a los países candidatos a la adhesión, de conformidad con el mecanismo expuesto en las posiciones comunes sobre la política de competencia, que elaboren una lista de las medidas de ayuda actuales que desean aplicar después de la adhesión y que la autoridad competente en materia de ayudas estatales considere compatibles con el acervo comunitario. Únicamente podrán optar a cofinanciación de los Fondos Estructurales las medidas de ayuda que figuren en esa lista y con respecto a las cuales la Comisión no haya planteado objeciones o que hayan sido notificadas a la Comisión de otra manera y aprobadas por ella cuando se produzca la adhesión.

2. NECESIDADES INSTITUCIONALES COMUNES DE TODOS LOS PAÍSES: ACRECENTAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA

Tanto en el primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social⁴ como en su «Comunicación sobre el marco financiero común para las negociaciones de adhesión», la Comisión resalta la necesidad de seguir acrecentando la capacidad institucional de los países candidatos a la adhesión.

Basándose en la experiencia adquirida en la aplicación de los instrumentos de preadhesión, los objetivos del período de 2004-2006 deberán estar dirigidos a:

- la creación de «reservas de proyectos» útiles, condición *sine qua non* para que los nuevos Estados miembros dispongan de un número apropiado de proyectos cuidadosamente preparados que les permita absorber completamente la ayuda comunitaria;
- el establecimiento de mecanismos que garanticen la transparencia de las inversiones a través del control de los procedimientos de licitación pública y del intercambio y control cruzado de información entre las autoridades nacionales y regionales competentes;
- el desarrollo de sistemas de aplicación eficaces, especialmente en lo referido a la enseñanza, la formación y el empleo.

El mejor método consistirá en concentrarse en las siguientes prioridades:

- el aumento de la capacidad y de los recursos de las unidades de programación;
- la potenciación o creación de organismos de aplicación adecuados;
- la formación inicial y permanente del personal y el desarrollo de los recursos humanos, que constituyen premisas básicas de los cambios estructurales y del fomento de la cohesión económica y social;
- mejora de la cualificación profesional de la administración pública en el sector de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

En un plano más general, es importante que se mejore la capacidad de las autoridades que luchan contra la criminalidad (fuerza pública y autoridades judiciales), tanto en el aspecto material (equipos) como en el de la formación de los recursos humanos⁵.

⁴ COM (2002) 46 final de 30.1.2002.

⁵ En el actual período de programación, la Comunidad ya subvenciona iniciativas tendentes a mejorar la cohesión económica y social que contribuyen indirectamente a la lucha contra la criminalidad: en Italia, el programa del objetivo nº 1 incluye medidas relacionadas con la seguridad en el *Mezzogiorno*, un caso especial que refleja los problemas estructurales que tiene la sociedad, que condicionan el desarrollo económico y social de las regiones. INTERREG permite llevar a cabo intervenciones más específicas en las fronteras interiores y exteriores y en las zonas transfronterizas de la Unión, particularmente en relación con el desarrollo urbano, la inserción social y la cooperación judicial y administrativa.

3. NECESIDADES SECTORIALES Y PRIORIDADES DE LOS ACTUALES PAÍSES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN

3.1. Necesidades importantes en infraestructuras y equipos

La recuperación del retraso económico de los futuros Estados miembros pasa por disponer de conexiones eficaces con la Unión Europea y los demás mercados y por reducir las barreras locales que frenan el comercio y la movilidad de la mano de obra.

Las necesidades de esos países en infraestructuras y equipos son muy importantes tanto en los sectores de los transportes, de la energía y del medio ambiente como en los de la sociedad de la información, de la investigación, de la educación y de la sanidad, ámbitos todos ellos que pueden optar a financiación de los Fondos Estructurales.

Según el estudio TINA⁶, el coste total de construcción de las infraestructuras de transporte que deben realizarse en los PECO en aplicación de los objetivos y criterios de las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte⁷ aplicables en los Estados miembros actuales es de unos 90 000 millones de euros. Otros estudios evalúan el coste de la aplicación de las normas medioambientales comunitarias entre 50 000 y 100 000 millones de euros. Así pues, sólo en estos dos sectores se precisarán unas inversiones anuales de entre 15 000 y 20 000 millones de euros durante los próximos diez años.

El esfuerzo de cofinanciación de los grandes proyectos de infraestructura debería recaer prioritariamente en el Fondo de Cohesión. La Comisión ha propuesto pues que, en los nuevos Estados miembros, la participación del Fondo de Cohesión represente aproximadamente la tercera parte del total de los instrumentos estructurales, frente al 18 % que supone en los actuales países de la cohesión. La estrategia de desarrollo del plan (o del DOCUP) deberá conciliar las estrategias sectoriales de transporte y medio ambiente fijadas para el Fondo de Cohesión con las que subyazcan en las intervenciones que se acometan al amparo de los Fondos Estructurales. Para completar la cofinanciación de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión podrá recurrirse a préstamos del BEI.

Con el fin de evitar que se produzca una dispersión de las subvenciones comunitarias, las medidas o actuaciones que se lleven a cabo en estos ámbitos deberán concentrarse en proyectos en los que se demuestre que:

- contribuyen al ajuste estructural de la zona o región en que se realicen;
- los beneficiarios finales disponen de capacidad para prepararlos y llevarlos a cabo.

⁶ Debe hacerse una evaluación de las infraestructuras de transporte.

⁷ Decisión n° 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 1996 sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 228 de 9.9.1996).

3.2. Transportes

En total, deberán construirse o reconstruirse (debido a la obsolescencia de estas infraestructuras) unos 19 000 km. de carreteras, unos 4 000 km. de vías navegables, 40 aeropuertos y 20 puertos marítimos.

Cinco prioridades completan las directrices de 1999:

- 1) modernización de las redes mediante un esfuerzo importante de inversión para:
 - desarrollar redes de autopistas (que, en algunos casos, están escasamente desarrolladas);
 - adaptar la red de carreteras existente a las normas comunitarias⁸, y especialmente al peso y a las dimensiones de los vehículos⁹;
 - modernizar las redes ferroviarias, desfasadas y faltas de inversiones desde hace décadas;
- 2) mejora de las infraestructuras urbanas de transporte, que en la actualidad distan de estar adaptadas al fuerte crecimiento del tráfico;
- 3) cumplimiento de los objetivos del Libro blanco sobre la política europea de transportes¹⁰, en particular en lo referente a los puntos de estrangulamiento y la seguridad¹¹ y al desarrollo del transporte marítimo en cortas distancias y del transporte fluvial, incluidas las conexiones portuarias, especialmente en el Danubio;
- 4) mejora de la seguridad en la carretera;
- 5) modernización del sistema ferroviario, con el objetivo voluntarista de que, de aquí a 2010, se transporte por ferrocarril el 35 % de las mercancías¹², mediante un reequilibrio entre los medios de transporte, el fomento de la intermodalidad y la reestructuración de las compañías de ferrocarriles.

Por consiguiente, deberán diferenciarse tres niveles de intervención:

- los corredores y espacios paneuropeos aprobados en las conferencias ministeriales de Creta y Helsinki;

⁸ Directiva 96/53/CE.

⁹ Se calcula que el 70 % de la red de carreteras de los PECO no cumple la norma de 11,5 toneladas por eje.

¹⁰ COM (2001)370.

¹¹ Debido a las exigencias de la seguridad vial, se fomentará la realización de un análisis previo de efectos en la seguridad de los proyectos de carretera.

¹² Los países candidatos a la adhesión cuentan con una red ferroviaria densa por la que se transporta casi el 40 % de las mercancías (8 % en la Unión). Debido a la vetustez de las infraestructuras y a la inadaptación de las empresas de transporte ferroviario, éstas podrían verse desplazadas por el transporte por carretera, con lo que ello implica (congestión del tráfico, efectos nocivos para el medio ambiente e inseguridad en la carretera). De continuar la tendencia actual, la proporción del transporte de mercancías por ferrocarril podría caer al 10 % de aquí a 2010 si no se aplica una política voluntarista.

- la futura red transeuropea negociada en el contexto de la adaptación técnica de la Decisión 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte;
- las redes de interés regional y urbano.

De conformidad con el Reglamento, el Fondo de Cohesión sólo intervendrá en proyectos de infraestructura que formen parte de la red transeuropea. Los Fondos Estructurales completarán este instrumento en las infraestructuras regionales de enlace con la red transeuropea, las infraestructuras urbanas y las actuaciones no relacionadas con las infraestructuras (formación de personal, por ejemplo). En las intervenciones urbanas se dará prioridad a las políticas de movilidad que otorguen primacía al transporte público¹³.

3.3. Medio ambiente

El medio ambiente deberá subvencionarse mediante actuaciones estructurales de:

- financiación directa de las inversiones de carácter medioambiental, con miras a contribuir a la aplicación del acervo medioambiental comunitario (agua potable, aguas residuales, gestión de residuos);
- integración del medio ambiente en otros ámbitos, lo que favorecerá un desarrollo más sostenible¹⁴.

*Agua*¹⁵:

Mientras que el 90 % de la población de la Unión está conectada a redes de distribución de agua y el 70 %, a sistemas de alcantarillado, en los países candidatos a la adhesión está conectado a una red colectiva de traída de agua el 60 % de la población y sólo se depura el 42 % de las aguas residuales (y sólo una pequeña parte de este porcentaje se depura en la forma exigida por las normas comunitarias).

Las prioridades de 1999 siguen siendo totalmente válidas para el período de 2004-2006.

Gestión de residuos

Aunque los países candidatos a la adhesión han puesto en marcha mecanismos de reciclado de los residuos a gran escala, casi todo tienen dificultades para alcanzar los objetivos fijados por la Directiva comunitaria¹⁶. Las instalaciones no se han modernizado y, debido a la falta de subvenciones públicas, algunas han tenido que

¹³ Las ayudas comunitarias a las redes transeuropeas están limitadas al 10 % del coste total de cada proyecto (Reglamento (CEE) nº 2236/95) y los nuevos Estados miembros podrán optar a ellas en cuanto se produzca la ampliación, por lo que deberán coordinarse el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales con este instrumento (en aplicación de las normas de no concurrencia de ayudas). La Comisión ha propuesto modificar el Reglamento para poder financiar el 20 % del coste de las secciones transfronterizas de las infraestructuras de transporte que conecten a la Unión con los países candidatos a la adhesión.

¹⁴ *La estrategia de desarrollo sostenible* aprobada en junio de 2001 por el Consejo Europeo, en Gotemburgo, constituye un marco importante para el período de 2004-2006 y para los años siguientes.

¹⁵ Los programas y proyectos deberían tener en cuenta las exigencias de la Directiva marco del agua.

¹⁶ Reciclado del 50 % de los residuos en 2001 para los Estados miembros actuales.

cesar su actividad. Esta situación sólo puede deteriorarse porque el crecimiento económico que se prevé en esos países en los próximos años aumentará sin duda considerablemente el volumen de residuos producido. Por ello, precisarán ayuda de los instrumentos estructurales para que ese desarrollo sea un desarrollo sostenible, aun cuando la mayoría de ellos disponen de un período transitorio para aplicar las principales directivas, que requieren inversiones elevadas.

Además de asegurarse de que cumplen los compromisos asumidos en las negociaciones, los nuevos Estados miembros deberán aplicar las recomendaciones de 1999 sobre la gestión y eliminación de residuos sólidos, urbanos, industriales y peligrosos, sobre reciclado y recuperación de residuos, y sobre la aplicación de la Directiva relativa al vertido de residuos¹⁷ de conformidad con la política y la normativa comunitarias (véase página 17 del documento de 1999).

Por otra parte, los nuevos Estados miembros deberán ocuparse básicamente de las tres prioridades siguientes:

- aplicación de la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación¹⁸;
- creación de infraestructuras de prevención de los riesgos naturales;
- protección de las regiones con impedimentos naturales duraderos.

3.4. Energía

En este sector, deberá darse prioridad a las medidas tendentes a:

- mejorar las redes de energía y su interconexión con las del oeste;
- enjugar el gran retraso de esos países en el apartado de la eficiencia energética¹⁹;
- multiplicar por dos la parte de las energías renovables (objetivo aplicable a todos los Estados miembros²⁰).

Además, en aplicación de la flexibilidad, podrían considerarse intervenciones como las siguientes sin necesidad de modificar los textos de base por los que se rige el Fondo de Cohesión:

- campañas de descontaminación en las centrales eléctricas térmicas (filtración de polvo, captación de SO_x);

¹⁷ Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26.4.1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182 de 16.7.1999, p. 1).

¹⁸ Esta Directiva es el principal reto medioambiental que tienen ante sí los países candidatos a la adhesión en este sector ya que más de 6 000 centros industriales necesitarán importantes inversiones para adecuarse a ella de aquí a 2007. En los casos en que las normas sobre ayudas estatales lo permitan, los Fondos Estructurales podrían contribuir a ese objetivo en el contexto de regímenes de ayuda nacionales o regionales.

¹⁹ Sus economías tienen una intensidad energética mucho mayor que las de los Estados miembros actuales y este hecho repercute negativamente en el medio ambiente.

²⁰ La tecnología térmica solar se utiliza ya habitualmente en los Estados miembros mediterráneos y en Chipre.

- medidas dirigidas a mejorar radicalmente la eficiencia energética;
- medidas de fomento de las energías renovables y no contaminantes.

El FEDER es el instrumento financiero para las inversiones en las redes y, en su caso, en la producción de energía.

Las ayudas comunitarias se supeditarán a la realización de reformas estructurales que permitan aplicar las directivas en los sectores del gas y de la electricidad (separación del distribuidor y del productor, creación de un órgano regulador, tarificación). Estas reformas requerirán una asistencia técnica apoyada por los Fondos Estructurales.

3.5. Sector pesquero

La producción del sector pesquero de los países candidatos que tienen fachada marítima ha experimentado un bajón brutal debido a la sobreexplotación de los recursos y a la caída de los mercados. Si bien ha habido reducciones drásticas, las flotas pesqueras siguen siendo relativamente antiguas y poco competitivas y la industria pesquera se asienta en infraestructuras vetustas que precisan un gran esfuerzo de adaptación a las normas europeas.

Las prioridades deberán determinarse a la luz de la reforma de la política pesquera común aprobada por el Consejo a finales de 2002.

3.6. Agricultura y desarrollo rural²¹

A pesar de los esfuerzos realizados y de la adopción, en la mayor parte de los países, de medidas muy acertadas, la reestructuración de la agricultura y de la industria alimentaria dista de haber concluido. La competitividad de la agricultura y la cadena agroalimentaria de los países candidatos es, por lo general, muy inferior a la media de la Unión.

Las desfavorables estructuras agrarias de los países candidatos, en particular el gran número de pequeñas explotaciones y la existencia de una agricultura permanente de semisubsistencia, combinadas con la aparición de un sector agrícola comercial incipiente, plantean a la política agrícola común una serie de dilemas administrativos y económicos. Es sumamente probable que esta dualidad de estructuras venga a exacerbar las tensiones políticas del proceso de reestructuración cuando sea necesario aplicar medidas de expansión no sólo de las estructuras de las explotaciones agrarias sino también de todas las infraestructuras de los sectores proveedores y transformadores, así como de los servicios y de las posibilidades de empleo al margen de la agricultura.

En el sector rural, la mayoría de los países candidatos tienen ya experiencia en la concepción y aplicación de una política cofinanciada por el instrumento de preadhesión SAPARD²². Dada la brevedad del período de programación que tendrán ante sí los nuevos Estados miembros, deberán aprovechar al máximo la experiencia adquirida mediante los organismos de ejecución creados al amparo de SAPARD, ser

²¹ La Comisión presentó su posición sobre «Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos Estados miembros en la PAC» en el documento temático" SEC(2002) 95 final de 30.1.2002.

²² Reglamento (CE) nº 1268/1999 del Consejo.

selectivos al elegir las medidas y concentrar los fondos en las principales necesidades durante el período considerado²³.

3.7. Justicia y asuntos de interior²⁴

Las condiciones fundamentales para el desarrollo económico y social son la seguridad y un Estado de derecho debidamente consolidado. Es necesario pues luchar contra las redes de crimen organizado.

Los programas del período de 2004-2006 deberían de resultar útiles en este aspecto en la medida en que:

- garanticen la existencia de la capacidad institucional necesaria para reunir y utilizar los fondos públicos y para controlar esta utilización;
- sustenten el Estado de derecho mediante la sensibilización del público;
- fomenten una cultura de lucha contra la criminalidad, particularmente agrupando a cuantos participan en la prevención del crimen a escala regional o local (autoridades judiciales y fuerza pública, empresarios, sindicatos, ONG, representantes de las instituciones europeas, etc.);
- refuercen la capacidad de las autoridades encargadas de luchar contra la criminalidad (autoridades judiciales y fuerza pública), principalmente mediante una mejor formación de los recursos humanos.

3.8. Empleo y recursos humanos

El orden del día de Lisboa destaca la necesidad de desarrollar las inversiones en capital humano. Es éste un elemento especialmente importante en los países candidatos, en los que ha disminuido la tasa de empleo y ha crecido el desempleo, principalmente como consecuencia de la reestructuración de la economía y el mercado laboral. Seis de los diez países candidatos tienen tasas de desempleo considerablemente más altas que la media comunitaria. Subsisten fuertes disparidades regionales que reflejan muchas veces la diferencia entre la región capital y las demás regiones. El empleo de las mujeres ha disminuido menos en general que el de los hombres debido a que las pérdidas de puestos de trabajo se han producido sobre todo en la industria y a que ha habido un incremento de las actividades de servicio.

En materia de desarrollo de recursos humanos, las prioridades se derivan de las prioridades y conclusiones enunciadas en los documentos comunes de evaluación

²³ Una buena parte de las medidas de desarrollo rural de la mayoría de los nuevos Estados miembros se integrará en su programa del objetivo nº 1, cofinanciado por la sección de Orientación del FEOGA.

²⁴ En el actual período de programación, la Comunidad respalda ya financieramente iniciativas de cohesión económica y social que contribuyen indirectamente a la lucha contra la criminalidad: así, en Italia, el programa del objetivo nº 1 engloba medidas de seguridad en el *Mezzogiorno*, un caso particular que refleja los problemas estructurales de la sociedad que condicionan el desarrollo económico y social de las regiones. INTERREG permite acometer intervenciones más específicas en las fronteras interiores y exteriores y en las zonas transfronterizas de la Unión, principalmente en relación con el desarrollo urbano, la inserción social y la cooperación judicial y administrativa.

(«Joint Assessment Paper» - JAP) aprobados conjuntamente por la Comisión y por cada país candidato²⁵, que pretenden constituir un cimiento sólido para:

- promover una política de empleo activa, para lo que se precisan una evaluación y un seguimiento pormenorizado de los programas existentes para hacerlos más eficaces y desarrollarlos en el contexto de una estrategia general de activación destinada también a corregir los desequilibrios regionales;
- mejorar los servicios públicos de empleo y los servicios de mano de obra, que constituyen el principal instrumento de los países candidatos para dotarse de una política de empleo activa y para aplicar estrategia preventivas basadas en tres funciones: la colocación, la adecuación de los puestos de trabajo y la orientación profesional; la ayuda debería servir básicamente para desarrollar el público a que prestan servicio los institutos públicos de empleo, especialmente en las zonas desfavorecidas, para formar el personal de los citados institutos de empleo y para crear sistemas automatizados de búsqueda de empleo;
- desarrollar y mejorar la calidad de los sistemas de enseñanza y formación, particularmente en la enseñanza secundaria y superior, y mejorar los sistemas de enseñanza y formación que mejor permitan determinar y prever la evolución de las necesidades de formación de los distintos sectores de la economía y reaccionar en consecuencia;
- tratar y prevenir las disparidades y la segregación entre hombres y mujeres en el mercado laboral, en especial cuando se trate de desarrollar competencias en el campo de la informática y en otros sectores de servicios; un aspecto importante es el suministro de servicios de asistencia sanitaria de calidad a los niños y demás personas dependientes y la aprobación de disposiciones de apoyo de la familia;
- promover, mediante ayudas socioeconómicas integradas, la inserción social de las personas de grupos desfavorecidos socialmente, aumentar su participación en la enseñanza primaria y secundaria y desarrollar la oferta de programas de reciclado para mejorar la situación social de esas personas en el mercado laboral; luchar contra la discriminación de las minorías étnicas o lingüísticas (especialmente, los gitanos) tanto en el sector público como en el privado.

Para lograr estas prioridades, es imprescindible dar los estímulos precisos en todos los niveles.

3.9. Investigación y desarrollo

La ampliación de la Unión Europea a los países candidatos coincidirá con el comienzo de la andadura del proyecto de espacio de investigación europeo²⁶, cuyo propósito es crear un entorno europeo favorable al desarrollo de la investigación y al fomento de la innovación. Este reto lleva aparejado un objetivo cuantitativo, fijado por el Consejo Europeo de Barcelona (marzo de 2002), consistente en llegar, de aquí

²⁵ Los JAP proponen un análisis de los grandes problemas y de los principales retos que esperan a cada país candidato si quiere prepararse plenamente a la estrategia europea de empleo.

²⁶ Aprobado por el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000.

a 2010, a un nivel de financiación de las actividades de investigación e innovación equivalente al 3 % del PIB de la Unión.

La ampliación abre perspectivas favorables para la construcción del espacio de investigación europeo pues facilitará los intercambios y la movilidad de los investigadores y favorecerá la cooperación entre equipos de investigación de los países candidatos en ámbitos científicos fundamentales, asociados a los programas marco de IDT.

Sin embargo, a pesar de la dilatada tradición científica y universitaria, el careo de los sistemas de investigación de los países candidatos con los de los Estados miembros actuales entraña riesgos de diversos tipos como la movilidad de los investigadores, en detrimento de esos países y la desaparición o debilitamiento de sectores científicos enteros por falta de infraestructuras adecuadas o acordes con las normas internacionales.

Los recursos dedicados a la investigación por la mayor parte de los países candidatos han disminuido en estos diez últimos años y, como el potencial humano se ha debilitado de resultas de varias oleadas de fuga de cerebros, es cada vez mayor la diferencia que existe entre los países más adelantados de la Europa de los quince y la mayoría de los países candidatos en aspectos como el potencial humano, el nivel de inversiones públicas y privadas, y otros más. Son varios los factores que entorpecen la capacidad de innovación y la competitividad de esos países:

- la endeblez de los servicios tecnológicos, jurídicos y financieros de nivel internacional proporcionados a las empresas;
- la carencia de capitales orientados hacia la innovación o la creación de empresas de carácter tecnológico;
- la dificultad para acceder a esos fondos que tienen las empresas más pequeñas.

Se recomienda respetar tres prioridades en las intervenciones:

- 1) consolidar y desarrollar los recursos humanos en el campo de la investigación:
 - mejorar la formación de los investigadores;
 - apoyar el trabajo de los jóvenes investigadores en los comienzos de su carrera;
 - alentar a los jóvenes a optar por currículos educativos científicos;
 - desarrollar redes de información, especialmente las basadas en el concepto de «grid»;
 - fomentar la movilidad de los investigadores por medio del desarrollo y la transferencia de conocimientos tanto desde los países candidatos como hacia ellos y de mayores posibilidades de carrera para los investigadores;
 - ayudar a regresar a los científicos que han salido del país;

- 2) reforzar las infraestructuras existentes y desarrollar otras nuevas, en función de las necesidades y del entorno económico y social de los países candidatos²⁷;
- 3) favorecer la interacción entre la enseñanza, la formación profesional, el desarrollo económico, la investigación, el acceso al capital-riesgo, los servicios a las empresas en fase de creación o desarrollo, etc.

La prioridad «Conexión en red y cooperación industrial» de las directrices de 1999 reviste una especial importancia para los países candidatos actuales.

3.10. Cultura de empresa y de innovación

Las pequeñas y medianas empresas (PYME), que están llamadas a desempeñar un papel fundamental en el crecimiento de la economía y el empleo de los países candidatos, contribuyen a crear empleo y riqueza y a aumentar la productividad, especialmente en el sector de los servicios. Sin embargo, las PYME siguen teniendo dificultades, principalmente para acceder a financiación, aunque también en aspectos como el desarrollo de la innovación, la transferencia de tecnología, el acceso a la información y la gestión. Así pues, es necesario desarrollar una cultura de empresa y de innovación que sea más favorable para las empresas.

Las políticas de innovación existentes son recientes o carecen aún de dinamismo. Además, la existencia de limitaciones presupuestarias estrictas limitan frecuentemente el alcance de las medidas adoptadas por los gobiernos.

En este sector, deberán desarrollarse sobre todo:

- las recomendaciones de la Carta europea de la pequeña empresa²⁸;
- las medidas de acceso a financiación (garantía de crédito y de capital-riesgo);
- la protección de los derechos de propiedad intelectual y la reestructuración de las oficinas de patentes;
- las transferencias de tecnología y la divulgación de los resultados de la investigación;
- la cooperación entre centros de investigación y empresas, y las asociaciones de empresas, sector bancario, sistema educativo, organizaciones profesionales y redes de empresas;
- las iniciativas para mejorar el entorno de las empresas;
- la simplificación de los procedimientos administrativos y la reducción de los gastos de las empresas, especialmente en el caso de las jóvenes empresas de expansión rápida;
- los servicios de apoyo a las PYME.

²⁷ Habrá de darse prioridad a las infraestructuras que puedan constituir una masa crítica de medios, sea cual sea el sector científico considerado, y permitan un acceso transnacional a esos recursos.

²⁸ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/charter/charter_es.pdf

3.11. Sociedad de la información

En los países candidatos a la adhesión, las infraestructuras de telecomunicación presentan fuertes disparidades tanto con respecto a la media de la Unión como de unos países candidatos a otros. Aunque han iniciado un proceso de modernización de las redes públicas de infraestructuras de comunicación avanzada, como por ejemplo el acceso a la banda ancha, sigue habiendo grandes diferencias entre los niveles de modernización alcanzados.

Por consiguiente, la mayoría de estos países deberá realizar un gran esfuerzo inversor para adecuarse al acervo comunitario, que exige que pueda accederse a los servicios básicos (líneas fijas, telefax y acceso a Internet de banda estrecha) en todas partes y a precios asequibles.

El hecho de que las economías locales tengan un poder adquisitivo más bajo y la dificultad para obtener las inversiones necesarias de fuentes comerciales (inversiones poco rentables a corto plazo) suponen graves impedimentos para el Plan de acción eEurope 2005.

En ese contexto, las actuaciones estructurales deberán contribuir a lo siguiente:

- la puesta en marcha de estrategias nacionales y regionales en relación con la sociedad de la información;
- las inversiones para la aplicación del acervo comunitario en los servicios de comunicación;
- la aplicación del Plan de acción eEurope 2005 en esos países.

En este ámbito, la ayuda se decidirá en función de los resultados de un análisis completo y de una evaluación comparativa de las necesidades nacionales y regionales. Para alcanzar esos objetivos, será preciso seguir estrategias globales en relación con la sociedad de la información (desarrollo de las infraestructuras y del contenido) que tengan en cuenta las prioridades europeas, nacionales y regionales y procuren integrarlas de forma adecuada en otras políticas comunitarias.

Además, las subvenciones de la Comunidad estarán supeditadas a la aplicación de reformas estructurales que permitan poner en práctica las directivas referidas al sector de los servicios de comunicación. Estas reformas requerirán asistencia técnica.