

CUADERNOS INTERNACIONALES

MARZO 1992

N.º 19



DOCUMENTOS

EUROPA

1. Declaración de la CES sobre
el Tratado de Maastricht
2. Documento de la Comisión
Europea (paquete Delors II)

confederación sindical de comisiones obreras

Afiliada a la Confederación Europea de Sindicatos - CES





PRESENTACION

La declaración de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) sobre los resultados de la cumbre de Maastricht fue aprobada en la reunión de su Comité Ejecutivo (5 y 6 de marzo), después de un amplio debate, en el cual se introdujeron algunas correcciones.

La postura inicial de la CES, recogida en comunicados de prensa y en el primer borrador de la declaración, contenía una valoración excesivamente positiva sobre la reunión del Consejo Europeo, que posteriormente ha sido matizada en el Comité Económico de la CES y en el Ejecutivo.

No obstante, permanece la consideración de que se han dado progresos en la dirección de la Unión y se han abierto puertas (aunque insuficientes) en la creación de un espacio social europeo.

Por ello, la CES, a la vez que pide a sus organizaciones que apoyen la ratificación del Tratado, especialmente en los referendums de Irlanda y Dinamarca, hace un pormenorizado repaso a todas las cuestiones esenciales del Tratado, realizando fuertes críticas basadas en:

- Las duras condiciones de la unión monetaria que pueden forzar o animar a muchos gobiernos en la aplicación de políticas económicas aún más restrictivas, con fuertes costes laborales.
- La ausencia prácticamente total de avances en la democratización de las instituciones políticas comunitarias, especialmente, en la concesión al Parlamento de mayores poderes.
En este sentido, solamente puede destacarse el derecho de voto comunitario en las elecciones europeas y municipales, y la creación del Comité de las Regiones, como órgano consultivo.
- El excesivo acento monetario del Tratado que deja de lado aspectos importantes de la Unión Económica.
- La hegemonía de los objetivos de estabilidad, sobre los que el proyecto de Tratado considera que se pueden garantizar otros objetivos, como el crecimiento del empleo o la cohesión.
- El escaso control democrático del futuro Banco Central Europeo y el peligro de que, sobre su independencia, su único objetivo sea la aplicación de políticas monetarias fuertemente restrictivas que pueden impedir el desarrollo de políticas fiscales de cohesión, e incluso, limitar la financiación de gastos sociales democráticamente decididos.
- El fracaso del modelo económico mantenido en los años 80, que ha sido incapaz de mejorar significativamente el nivel de empleo y que está registrando nuevos aumentos del paro en casi todos los países.

La CES plantea un conjunto de reivindicaciones, dirigidas

especialmente a modificar el llamado «paquete Delors II», en el que se contienen las medidas y los programas para aplicar los acuerdos de Maastricht, al que critica por el bajo nivel de crecimiento comunitario, en torno al 2,5% anual, sobre el que basa su escenario de intervención y que, según la CES, supondrá un aumento significativo del paro y tensiones sociales que pueden poner en tela de juicio los propios objetivos de la UEM.

- Reforzar las orientaciones nacionales y comunitarias precisas para conseguir una convergencia real y no solamente monetaria.
- La no aplicación, de manera mecánica, de los criterios de convergencia.
- La necesidad de consensuar un plan de reactivación de la CE, incluso si supone un aumento de algunos déficits públicos a corto plazo.
- Reducción de los tipos reales de interés.
- Un aumento sustancial del presupuesto comunitario que, más allá del objetivo del 3% acordado en el Congreso de Luxemburgo de la CES, se sitúe en torno al 8%, que tenga en cuenta la riqueza relativa de cada país, avanzando al desarrollo de una fiscalidad común europea.
- Una reorientación de los gastos públicos actuales, aumentando considerablemente los dirigidos a la formación, el empleo y al estímulo de la inversión pública y privada.
- El desarrollo del Mercado Interior y la UEM exige un reforzamiento sustancial de la cohesión económica y social que, sin embargo, no está asegurado en esta etapa del proyecto europeo.
- La afirmación de la centralidad de la cohesión en el proyecto europeo exige nuevos recursos dirigidos a programas específicos de cohesión.

Sobre estas reivindicaciones, la CES señala la necesidad de que se garantice una participación activa de los agentes sociales en el desarrollo de una nueva estrategia comunitaria, especialmente en los procedimientos de convergencia multilateral, al igual que en dar un nuevo impulso al acuerdo sobre el diálogo social, consensuado por la CES-UNICE-CEEP.

Es tarea de todo el movimiento sindical europeo y de la propia CES desarrollar y coordinar sus actividades para oponerse a la aplicación de planes de convergencia que recorten aún más el empleo, las prestaciones sociales y el poder adquisitivo de los salarios.

Debe exigirse en Europa, y en cada país, una auténtica armonización, con el objetivo de reequilibrar el proyecto europeo en todos sus aspectos: convergencia monetaria y económica, cohesión económica y social, y Unión Política.

De la capacidad de los sindicatos para intervenir en la orientación y evolución de los acuerdos de Maastricht dependen, también, las posibilidades de corrección del actual proyecto comunitario, escorado ideológicamente hacia un liberalismo político y económico que conlleva una marginación de los

sindicatos y de nuestra propuesta de Europa Social.

En la reunión del Comité Ejecutivo de la CES estuvo presente el Presidente de la Comisión Europea, al cual se trasladaron las conclusiones, y se le pidió que el programa de la Comunidad que desarrollará la etapa post-Maastricht (paquete Delors II, que figura también en este número) se reestudie para que contenga las propuestas de la CES.

En esta reunión, Jacques Delors criticó al gobierno español, diciendo que es el más reacio de toda la Comunidad a la hora de dar participación a los sindicatos en la elaboración y el seguimiento de los programas vinculados a los Fondos Estructurales.

Juan Moreno.
Secretario confederal de
Relaciones Internacionales.
Miembro del Comité Ejecutivo
de la CES.

Jorge Aragon.
Gabinete Técnico confederal.
Miembro del Comité de Política
Económica de la CES.

SUMARIO

1. DECLARACION DEL COMITE EJECUTIVO DE LA CES SOBRE EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA, APROBADO EN LA CUMBRE DE MAASTRICHT.
2. DOCUMENTO DE PROPUESTAS DE LA COMISION EUROPEA (PAQUETE DELORS II), EVALUANDO LAS POLITICAS COMUNITARIAS, FIJANDO LOS NUEVOS OBJETIVOS Y ARTICULANDO LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS Y MEDIOS FINANCIEROS.

SUMARIO

1. DECLARACION DEL COMITE EJECUTIVO DE LA OEE SOBRE EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA, APROBADO EN LA CUMBRE DE MAASTRICHT

2. DOCUMENTO DE PROPOSTAS DE LA COMISION EUROPEA (FACILITE DESDE EL 1.º DE ENERO LAS POLITICAS COMUNITARIAS, TENDIENDO A LOS NUEVOS OBJETIVOS Y ARTICULANDO LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS Y MEDIOS FINANCIEROS).

C E S

COMITE EJECUTIVO

Bruselas, 5 y 6 de marzo de 1992

ex.3.92/9

Punto 5 del orden del día:

VALORACION DEL CONSEJO EUROPEO DE MAASTRICHT

EG/JK
24/02/92

C. N. 2

COMITÉ EJECUTIVO
Bruselas, 2-7 de marzo de 1993
ex 2-01/9

Punto 5 del orden del día:

VALORACION
DEL
CONSEJO EUROPEO DE MAASTRICHT

EX-2-01/93
2-7-93

DECLARACION

VALORACION DEL CONSEJO EUROPEO DE MAASTRICHT

PREAMBULO.

1. El Tratado de la Unión Europea, tal como ha sido firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, constituye un giro importante en la historia de la Comunidad, con la perspectiva de serlo para la evolución futura de toda Europa. A todas luces, significa un progreso en la identificación de los ejes que deberán estructurar la futura unión, aunque no establece, en esta fase, un equilibrio satisfactorio entre la dimensión económica y monetaria, en fuerte avance, y la dimensión política y social.

Este desequilibrio, derivado del enfoque fuertemente teñido de liberalismo que había inspirado el Tratado de Roma y el Acta Unica, evidencia aún más los déficits democráticos y sociales para los cuales, justamente, el Consejo Europeo de Maastricht tenía que haber encontrado un principio de solución más contundente.

2. Esta constatación, cuya gravedad no escapa a la Confederación Europea de Sindicatos, no impide, sin embargo, evaluar en su justa medida la nueva fase que se abre después de Maastricht y cuya credibilidad y coherencia política serán objeto de una importante evaluación en la próxima revisión del Tratado de la Unión, prevista para 1996. Pero, para evitar que 1996 se convierta en un desencuentro, habrá que concebir la nueva revisión del Tratado, primero, como fortalecimiento de la Unión a fin de crear las condiciones para una ampliación de la Comunidad que no diluya sus poderes y capacidades sino que, al contrario, profundice en ellas.

En esta perspectiva, 1996 planteará a la Unión la cuestión, ya ahora inevitable, de su vocación federal. Las contradicciones actuales entre las aspiraciones comunitarias y la pesadez de un sistema intergubernamental, particularmente, en lo referente a la política exterior y la defensa común, están debilitando, cada vez más, la capacidad de la Comunidad para hacer frente a sus responsabilidades en el escenario internacional.

También en relación con la dimensión social, la Comunidad está acechada por contradicciones parecidas en su interior, si no llega una fuerte voluntad política para activar el acuerdo, adoptado por once Estados miembros, y sostener el

esfuerzo al que se han comprometido los interlocutores sociales.

3. El debate previsto por el Parlamento Europeo en el mes de abril y los procedimientos de ratificación en el seno de los parlamentos nacionales permitirán anticipar las orientaciones básicas de la futura revisión del Tratado de la Unión, preparando, de esta manera, las condiciones para negociar, lo mejor posible, el giro importante de 1996.

A. LA DIMENSION DEMOCRATICA

4. En el nuevo Tratado, ningún cambio fundamental afecta el cuadro institucional de la Unión, ni el reparto de poderes en su seno. La decepción, totalmente justificada, por esta ausencia de progreso sustancial en el plano democrático se suaviza apenas con las pocas aperturas referentes, particularmente, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y a la ciudadanía europea.

Estas aperturas sólo podrán llegar a resultados si los agentes implicados despliegan a fondo su propia fuerza y su capacidad política para forzar las brechas actualmente apenas entreabiertas.

5. No ha habido una ampliación sustancial de las competencias del Parlamento Europeo, especialmente, en cuanto a la Unión Monetaria, de donde ha sido excluido.

Sin embargo, se abre una oportunidad importante ante el Parlamento, gracias al nuevo procedimiento de codecisiones que planteará, de manera acuciante, el problema del reparto del poder legislativo. Asimismo, se ofrecen nuevas oportunidades al Parlamento en sus relaciones con la Comisión: ésta podrá recibir estímulos en su poder de iniciativa y será nombrada mediante procedimientos que significan una mayor capacidad de control por parte del Parlamento. La coincidencia temporal de los mandatos de estas dos instituciones refuerza esta lógica de control incrementado del Parlamento sobre el ejecutivo comunitario. Criterios parecidos inspiran la creación de comisiones temporales de investigación y la de la función de "mediador", que deberá interpretar la exigencia de transparencia democrática en beneficio de los ciudadanos.

Se trata, por lo tanto, de oportunidades de las que el Parlamento Europeo deberá aprovecharse dialogando con los parlamentos nacionales, concretamente en el seno de la Conferencia de los Parlamentos, y progresando en la vía del fortalecimiento de sus propias atribuciones, ahora que la importancia de los partidos europeos ha sido recogida en el Tratado de la Unión.

6. La creación de un Comité de las Regiones constituye,

también, una apertura hacia más democracia, incorporando en la Comunidad una articulación regional que aleje los peligros de una centralización inoportuna y que logre, en el espíritu de la subsidiaridad, un acercamiento de los ciudadanos de la Unión. Este Comité tendrá amplios poderes de consulta y los ejercerá mediante una estructura organizativa común con el Comité Económico y Social. Sin embargo, esto no deberá condicionar para nada el papel importante del CES que se mantiene, gracias a su larga experiencia y su fuerte representatividad, como un instrumento indispensable para la participación de los agentes sociales en la construcción europea.

7. El principio de ciudadanía, tal como ha sido afirmado, no se traduce en el actual Tratado en innovaciones importantes, pero sí podrá, dentro de un tiempo, desbloquear una dinámica cuyos resultados, incluido el reconocimiento de los derechos sociales fundamentales, podrán enriquecer la Unión. El derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales y europeas para los ciudadanos comunitarios podría desencadenar movimientos democráticos de participación cuya dimensión europea constituiría una señal política importante, pero estos derechos deben extenderse también a los trabajadores de los países terceros en situación regularizada. En la lógica de evolución del Tratado, queda por esperar que el principio encuentre rápidamente una aplicación concreta, a pesar de la complejidad de los procedimientos previstos y, más allá de esto, pueda inspirar el camino que nos llevará a una verdadera constitución europea.

B. LA DIMENSION SOCIAL

8. La dimensión social ha ocupado el primer plano en Maastricht, hasta el punto de constituir un elemento esencial del debate, e incluso, un destacado punto de posible ruptura del consenso comunitario.

El desenlace de la confrontación, sin ser, desde el punto de vista jurídico, el mejor que la CES podía esperar, representa, sin embargo, un resultado político positivo que marca, al mismo tiempo, la derrota, sellada por once Estados miembros, del dogmatismo antisocial del Gobierno conservador británico. El enfrentamiento ha producido, al final, un acuerdo entre once, evitando el riesgo muy concreto de un compromiso de doce, desprovisto de sustancia real. De ahí nace una solución jurídico-institucional sujeta a reservas en cuanto a la coherencia de conjunto de la Comunidad y a dificultades de interpretación.

9. Respecto al fondo, el acuerdo de los once -cuya naturaleza comunitaria se afirma explícitamente en el protocolo de los doce que da la autorización- recoge las reivindicaciones mínimas que la CES estimaba aceptables, en particular,

referente a la ampliación de las competencias comunitarias (sobre todo, para las condiciones de trabajo, la información, la consulta y la lucha contra la exclusión), así como el paso al voto por mayoría cualificada para adoptar medidas al respecto. Sin embargo, no hay que olvidar que materias importantes (por ejemplo, la seguridad social, etc.) quedan sometidas a la regla de la unanimidad y que otras (por ejemplo, remuneraciones, derecho sindical, etc.) se excluyen explícitamente. Observamos, también, que ciertas formulaciones como las del artículo 119 sobre la igualdad de remuneración pueden crear confusiones. En este caso, tiene que estar claro que la ambigüedad de esa redacción no debe conducir a nuevas discriminaciones.

La complejidad derivada de la coexistencia de dos textos concernientes las mismas materias podrá crear problemas. Esto puede ser el caso de las medidas de salud y seguridad que emanan de dos fuentes jurídicas diferentes, así como la igualdad de oportunidades que -por culpa de un texto muy oscuro- podría ser víctima de una interpretación represiva, fortaleciendo, a fin de cuentas, las discriminaciones.

En este contexto, la CES constata con satisfacción la actitud del partido laboralista que se compromete, en caso de ganar las próximas elecciones en el Reino Unido, a que el nuevo Gobierno completará el consenso de los once. La CES tendrá que esperar, también, a que la Presidencia portuguesa, llegado el momento, tome las disposiciones oportunas para integrar este acuerdo a doce en el Tratado sometido a ratificación.

10. En el texto de los once, adoptado en Maastricht, hay que destacar la importancia especial del hecho de que el acuerdo firmado por la CES, la UNICE y el CEEP el 31 de octubre de 1991 en Bruselas haya sido recogido casi íntegramente. Esto refuerza el papel de los interlocutores sociales en la construcción europea, sobre todo, debido a la nueva formulación de las capacidades legislativas de la Comunidad y del papel contractual de los interlocutores sociales. La vía que se ha abierto de esta forma es susceptible de desarrollos fecundos, pero deberá observar el respeto riguroso de la autonomía de los interlocutores, particularmente, cuando el Consejo tiene que dar validez a los acuerdos, tomados en el marco contractual, que tratan de materias de competencia comunitaria.
11. La dimensión social que, por su carácter, tiene el cometido de luchar contra todo tipo de discriminación entre los trabajadores, se encuentra debilitada por la ausencia de una competencia comunitaria en materia de política de inmigración. Esto es aún más lamentable cuando el impacto del hecho creciente de la inmigración sobre el mercado laboral está a punto de convertirse en uno de los envites más importantes de la sociedad europea, cada vez más expuesta a las tentaciones de intolerancia, o incluso, al resurgimiento del racismo. El enfoque de Maastricht, que

saca el tema de la inmigración del terreno judicial y, de ahí, incluso de las fórmulas intergubernamentales, está lejos de tranquilizarnos sobre las perspectivas que se están anunciando.

La CES denuncia la falta de lucidez que se ha demostrado y exige al Consejo que encuentre, en el más breve plazo, la unanimidad que le permitiría reponerse y llegar rápidamente a una competencia comunitaria en materia de política general de inmigración.

C. UNION ECONOMICA Y MONETARIA

12. La CES valora positivamente las disposiciones del nuevo Tratado, que garantiza que la Unión Económica y Monetaria (UEM) será instaurada en la Comunidad antes del final del decenio (01/01/1999) o, incluso, bastante antes de este plazo. La CES ha mantenido siempre que la UEM, más bien formaba parte de la respuesta que del problema, es decir, que la integración económica y monetaria de las economías europeas se hará en todo caso, y que lo que hace falta es dar los poderes a las instituciones que tienen una responsabilidad democrática, para recuperar a nivel europeo los poderes de gestión de nuestras economías que se han ido perdiendo, cada vez más, a nivel nacional.
13. Sin embargo, la CES está muy preocupada por el hecho de que, hasta la fecha, se haya hecho demasiado hincapié en la Unión Monetaria y no el suficiente en la Unión Económica, y de que las disposiciones del Tratado de Maastricht, si se interpretan insuficientemente y en un sentido demasiado estricto, podrían encerrar la Comunidad en políticas que amenazan con precipitarla en una grave recesión.
14. En consecuencia, las disposiciones del Tratado sobre la Unión Monetaria, y también una buena parte de las que se refieren a la Unión Económica, están fuertemente orientadas hacia la "estabilidad", siendo la suposición subyacente que el objetivo único de la estabilidad permitirá sentar las bases sanas para otros objetivos del tratado, tales como el crecimiento, el empleo y la cohesión.
15. La convicción de que este enfoque es el bueno es tan grande que el Banco Central Europeo sólo será sometido a una obligación mínima de rendir cuentas democráticamente mediante la presentación de un Informe Anual al Parlamento Europeo, de manera que pueda perseguir la estabilidad de los precios a su gusto. Por lo tanto, existe el serio peligro de que, primero, los banqueros centrales de Europa -liberados de las presiones a las que los Gobiernos tienen que hacer frente y que, sea cual sea su naturaleza, les obligan a buscar un cierto equilibrio entre los objetivos rivalizantes: económicos/monetarios/industriales/sociales- se pongan a aplicar políticas monetarias fuertemente

restrictivas. Después, hay el serio peligro de que numerosos Gobiernos se encuentren, ellos mismos, incapaces de aplicar políticas fiscales de reequilibrio, debido a los criterios estrictos que rigen los déficits gubernamentales y la convergencia.

16. A ello se añade un tercer peligro que consistiría en que numerosos Gobiernos se encuentren, ellos mismos, incapaces de reunir suficientes ingresos para poder financiar sus servicios sociales democráticamente sancionados, a causa de una competencia fiscal desfavorable que hace muy difícil la realización de políticas europeas comunes, ya que se mantiene la regla del voto por unanimidad en materia de fiscalidad.
17. La CES ha rechazado siempre el monetarismo y ha preconizado, en el momento y lugar oportuno, un enfoque más equilibrado. Es cierto que hay que combatir energicamente la inflación, pero a largo plazo, y no solamente a corto plazo. La experiencia de estos últimos años demuestra que, en muchos países, la inflación tiene numerosas causas diferentes y que, si se la combate solamente con políticas restrictivas sin tener en cuenta otros objetivos, ésta se suprime tan sólo temporalmente. Los problemas pueden volver a surgir si se busca la recuperación económica, y quizás de una manera todavía más grave, ya que, entre tanto, se habrán perdido las capacidades y los conflictos de distribución se habrán agudizado. Además, el efecto inmediato e, incluso, a medio plazo, de un aumento de los tipos de interés será el recrudecimiento de los problemas de inflación y de los déficits gubernamentales.
18. Parece cada vez más evidente que el modelo económico dominante de los años 80 ha fracasado. El monetarismo y toda la confianza puesta en "las fuerzas del mercado" no han producido una forma de desarrollo económico que respete el medio ambiente. Hoy es igual de evidente que este modelo no es, tampoco, "respetuoso con el empleo": a pesar de la dominación del objetivo de estabilidad y de la "base sólida" que debería ser su resultado, el desempleo comunitario no se sitúa, en estos momentos, nunca por debajo del 8%. Ahora está otra vez subiendo fuertemente y está ya en el 9,2%, lo cual es totalmente inaceptable.
19. La CES cree, a pesar de todo, que el Tratado de Maastricht puede aportar un gran número de elementos sobre los cuales se puede construir una auténtica economía comunitaria sana y una Unión, tanto económica, como Monetaria: en el Tratado están detalladamente recogidos los procedimientos para regular el acuerdo, la coordinación, la supervisión, y, en cierta medida, la puesta en práctica de las políticas económicas. La tarea consiste ahora en garantizar que estas disposiciones, al igual que aquellas que se refieren a la Unión Monetaria y a la estabilidad, sean realmente aplicadas.

20. Se suponía que la terminación del Mercado Interior y los progresos realizados con la UEM iban a incrementar el potencial de crecimiento y de empleo de la Comunidad -y, de hecho, ésta ha sido una razón muy importante para el apoyo por parte del movimiento sindical europeo. Sin embargo, el paquete Delors II, que la CES piensa repasar detalladamente en el momento adecuado, se basa en la suposición de un crecimiento comunitario de tan sólo un 2,5% por año entre 1992 y 1997. Esto significaría que el desempleo aumentaría de manera significativa cada año y que las tensiones sociales que se derivan de ello pondrían en entredicho los plazos fijados para la UEM.
21. La CES propone, en consecuencia, que el paquete Delors II sea fortalecido mediante la adopción de orientaciones nacionales y comunitarias precisas, relacionadas con una convergencia real, en lugar de meramente monetaria: relacionadas, por lo tanto, con el crecimiento, la inversión y el empleo. Ciertamente, la persistencia e, incluso, la agravación de los problemas de las regiones defavorizadas de la Comunidad significan que la cohesión debe ser un tema central, pero el peligro que aparece ahora es que la Comunidad entera entre en un estancamiento o comience una recesión, y no solamente en las partidas correspondientes a la Comunidad. Hace falta nada menos que una nueva Estrategia Cooperativa para el Crecimiento y el Empleo.
22. En cuanto a los principios que componen una nueva estrategia, la CES, reconociendo la difícil situación presupuestaria de una serie de Estados miembros, insiste ante todo en la necesidad de un estímulo económico que debe formar parte de un plan consensuado de recuperación de la CE, incluso si esto conduce a un aumento, a corto plazo, de ciertos déficits. El margen de maniobra ampliado, proveniente de una acción coordinada, debe explotarse plenamente.
23. Una visión a medio, no a corto plazo, de los criterios de acceso a la UEM y de convergencia es esencial. El periodo hasta 1999 debería dejar suficiente tiempo para poder llegar a una convergencia lograda, pero una interpretación exageradamente rigurosa de los criterios en estos momentos -cuando la Comunidad camina hacia una recesión- podría, más bien, llevarnos a la divergencia y no a la convergencia, como se ha visto en estos últimos años. La CES recuerda que se había acordado, antes de Maastricht, que los criterios no deberán interpretarse "de manera mecánica".
24. En segundo lugar, la CES pide una reorientación de los gastos públicos existentes. El "dividendo de la paz" va a facilitar este proceso. Los recursos destinados a la formación y a otras políticas del mercado de trabajo deben incrementarse considerablemente, y habría que introducir medidas que estimulen los planes de inversiones públicas y privadas.

25. En tercer lugar, es fundamental que la Comunidad actúe rápidamente sobre los tipos de interés, que son, en términos reales, muy elevadas, lo cual es, desde un punto de vista cíclico, totalmente inoportuno. Dado que se ha llegado a un acuerdo sobre la necesidad de una Unión Monetaria, la acción sobre los tipos de interés no debe ahora esperar a que un nuevo Tratado se firme y sea operacional.
26. En cuarto lugar, una Comunidad que se ha comprometido a formar una Unión Económica y Monetaria tiene que tener un presupuesto mucho más importante. El Tratado de Maastricht anuncia cambios realmente fundamentales en todas nuestras sociedades, cambios que no pueden asumirse contentándose únicamente con poner parches a los gastos corrientes. La conclusión de nuestro Congreso de Luxemburgo en 1991 era que la nueva Unión Europea necesitará un presupuesto que pase progresivamente al 3% del PIB comunitario. Pero otros estudios serios señalan que una Europa federal necesitaría un presupuesto equivalente al 8% del PIB.
27. Un presupuesto más importante es necesario, en parte para asegurar la realización de una verdadera cohesión social, pero también para garantizar que la Unión pueda responder a sus responsabilidades crecientes respecto al mercado de empleo, el medio ambiente, la infraestructura, la investigación, y la reestructuración industrial; tantas tareas que los Estados miembros ya no pueden realizar satisfactoriamente quedándose solos.
28. En quinto lugar, tiene que haber una participación activa de los interlocutores sociales en la formulación y la puesta en práctica de la nueva estrategia y de la UEM en general. A nivel nacional, debería haber discusiones con participación de los interlocutores sociales sobre la forma de responder a los criterios de convergencia y de acceso; de la misma manera, los interlocutores sociales deberían tener, a nivel europeo, la garantía de que podrán desempeñar un papel en los procesos multilaterales de vigilancia de la CE, que han sido reforzados por el Tratado de Maastricht.
29. De forma general, la CES ha llamado la atención, en una serie de ocasiones, sobre la "Europeización" creciente de las relaciones sociales a la que la UEM contribuirá de manera significativa. Como la opción de devaluación (o de revaluación) ya no está disponible, el interés de los gobiernos y de los bancos centrales en el resultado de las negociaciones parece tener que aumentar todavía más, pero la CES insiste en que hay que respetar la autonomía de los interlocutores sociales.
30. El modelo para la Comunidad debe ser de inversiones elevadas, de alta productividad, de salarios elevados y de un nivel de empleo elevado. Los problemas que podrían surgir deben abordarse con tiempo mediante políticas

activas de ajuste y mediante la creación de un sistema europeo de relaciones sociales. Esto no será fácil, pero es esencial, y el Tratado de Maastricht ha abierto nuevas brechas, previendo la posibilidad de convenios CES-UNICE-CEEP.

31. Los años venideros deben aprovecharse para hacer comprender a todos los implicados la forma de hacer funcionar con éxito las relaciones sociales europeas, basadas en una moneda única. El diálogo social debería seguir fomentando la comprensión entre los propios interlocutores sociales sobre lo que es posible y lo que no. El grupo macro-económico podría hacer lo mismo frente al Consejo de Ministros de Economía y de Hacienda (EcoFin). Pero hay que tomar en serio el eslabón débil en la cadena, que es el Banco Central Europeo. El banco será independiente, pero no logrará cumplir con su tarea si no comprende sus interlocutores de relaciones sociales y las realidades con las que se enfrentan. La creación de una especie de órgano, mediante el cual los interlocutores sociales podrían tener contactos periódicos con el BCE (y su predecesor, el Instituto Monetario Europeo) -y éste con los interlocutores sociales- sigue siendo, por lo tanto, de una actualidad muy grande.

D. LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

32. El avance del Mercado Interior y los objetivos ambiciosos fijados por la Unión Económica y Monetaria exigen un fortalecimiento sustancial de la cohesión económica y social de la Comunidad. Este fortalecimiento, decidido en Maastricht, traduce la necesidad de alcanzar un progreso económico y social equilibrado y duradero, que no parece ser asegurado en esta fase de la construcción europea, marcada, sobre todo, por un fuerte avance en la dimensión económica y, en perspectiva, monetaria. Teniendo en cuenta el desequilibrio actual, no solamente entre los diferentes territorios de la Comunidad, sino también entre las diversas dimensiones esenciales de la Unión, la cohesión se convierte en un eje fundamental de referencia y en la vara de medir para la integración comunitaria, tal como la CES lo preconiza.

La afirmación de la "centralidad" de la cohesión implica que se accionen sin demora dos palancas para asegurar una traducción al concreto que sea creíble.

De un lado, hay que localizar nuevos recursos destinados a perseguir con más eficacia el reequilibrio entre las regiones de la Comunidad y a apoyar el esfuerzo de convergencia que deberán desplegar los países menos prósperos y, por otro lado, hay que acentuar o poner en práctica políticas susceptibles de estructurar el espacio económico europeo. El paquete Delors II constituye, desde

este punto de vista, una traducción coherente de la decisión de Maastricht.

33. El incremento de los recursos comunitarios plantea ya en estos momentos el problema de una revisión de la capacidad contributiva de los Estados miembros que, en su diseño, se basa demasiado en la riqueza relativa de cada uno, con lo que surge la necesidad de una fiscalidad europea. La distribución de los recursos, localizados de esta manera, deberá realizarse a través de una mayor dotación de los Fondos Estructurales y a través de la creación de un nuevo Fondo de Cohesión que tendrá que tener en cuenta las desventajas respectivas de cada uno, incluso aquellas que podrían derivarse de los progresos mal repartidos de la integración en el Mercado Interior.

34. Aquí son las políticas que tienen que jugar un papel más importante. Las políticas existentes, como las de medio ambiente o de investigación, deberán desplegar toda su capacidad transversal influyendo, de esta manera, en el conjunto de la dinámica económica. Nuevas políticas deberán concebirse rápidamente, por ejemplo, en el caso de las redes transeuropeas y la política industrial. Esta se inicia a través del acuerdo de Maastricht que, preocupado de mejorar la competitividad de la industria, prevé acciones que acompañen las transformaciones estructurales. Los textos, muy poco explícitos, no comprometen a la Comunidad con la claridad deseable, pero admiten el principio de intervención comunitaria en la materia.

Esto está teniendo ya su repercusión en las futuras misiones del Fondo Social Europeo, que deberá facilitar, mediante la formación profesional, la adaptación a las transformaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

Otros elementos nada despreciables de cohesión social se encuentran, también, en el nuevo impulso que se acaba de dar a la protección de los consumidores y, en un futuro, cuando las afirmaciones de principio se plasmarán en disposiciones más operacionales, en materias importantes, tales como la enseñanza, la cultura y la salud.

35. La "centralidad" de la cohesión económica y social, tal como se ha decidido en Maastricht, se corresponde con las expectativas de la CES, pero exige, al mismo tiempo, que los interlocutores sociales estén estrechamente asociados a su aplicación concreta. Esta exigencia vale tanto para la evolución de los Fondos Estructurales y la creación del nuevo Fondo de Cohesión social, como para las políticas diseñadas para sostener un desarrollo equilibrado de la Comunidad.

La CES que, frente a las obligaciones de la Unión Económica y Monetaria y a la degradación permanente del empleo, aprecia la realización de una estrategia de cohesión

económica y social, exige también que se le consulte sobre los distintos elementos que la componen.

CONCLUSIONES

36. En base a lo precedente, la CES considera necesario que el movimiento sindical apoye, a nivel europeo y en los diferentes Estados miembros, la ratificación del Tratado sobre la Unión Europea, participando activamente en el debate público, incluso con iniciativas propias. Esta participación debe señalar claramente los límites del Tratado, así como las preocupaciones del movimiento sindical, a fin de crear las condiciones políticas para que la revisión de 1996 desemboque en un reequilibrio más profundo de la unión, sobre todo, con respecto a la dimensión social y democrática.
37. Ahora mismo, la CES reivindica que la voluntad, expresada en Maastricht por los once, de que hay que seguir desarrollando la política social comunitaria, se traduzca en una iniciativa fuerte y coherente a nivel del Consejo de Ministros. Esta iniciativa deberá conducir a la rápida aprobación de las medidas previstas en el Programa de Acción Social, cuyo retraso en la adopción es, desde ahora, intolerable.
38. Por otra parte, la CES considera necesario el relanzamiento del Diálogo Social en la perspectiva del Acuerdo de los interlocutores sociales del 31 de octubre de 1991 y, a tal efecto, propone la celebración de una cumbre de los dirigentes de las organizaciones sindicales y de empresarios miembros de la CES, de la UNICE y del CEEP. La CES piensa, además, que la extensión del Diálogo Social a los terrenos de la Unión Económica y Monetaria y de la cohesión económica y social es indispensable.
39. Consciente de las nuevas posibilidades ofrecidas por el Acuerdo del 31 de octubre de 1991, la CES propone a la UNICE y al CEEP la puesta en práctica, en los próximos meses y antes de la ratificación del Tratado, del nuevo procedimiento en el ámbito de los intereses comunes.
40. Frente a las obligaciones impuestas por los criterios de convergencia para la realización de la UEM, la CES considera que es indispensable la adopción de una estrategia de cooperación para el crecimiento y el empleo a nivel comunitario.

24/02/92
traité-u

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(92) 2000 final

Bruselas, 11 de febrero de 1992

DEL ACTA ÚNICA AL POST-MAASTRICHT

LOS MEDIOS DE NUESTRAS AMBICIONES

DEL ACTA ÚNICA
AL POST-MAASTRICHT

LOS MEDIOS DE NUESTRAS AMBICIONES

INTRODUCCIÓN

1ª PARTE: EL ACTA ÚNICA: EL BALANCE

El mercado interior
La cohesión económica y social
El Sistema Monetario Europeo
La política de medio ambiente
La política de investigación y desarrollo tecnológico
La dimensión social
La reforma financiera de 1988

2ª PARTE: MAASTRICHT: LAS AMBICIONES

La actividad exterior
La cohesión económica y social
La creación de un entorno favorable a la competitividad europea
El desarrollo de las demás políticas comunes

3ª PARTE: LOS MEDIOS

La cuantía y la asignación de los recursos para 1993-1997
Los efectos del acervo comunitario: los medios financieros para la Política Agrícola Común reformada
La estructura de los recursos propios
El nuevo papel de los préstamos y empréstitos y del Banco Europeo de Inversiones
Los medios administrativos de las instituciones
La disciplina presupuestaria

INTRODUCCIÓN

Las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de febrero de 1988 constituyeron, indudablemente, todo un hito para el éxito y el relanzamiento de la construcción europea. Permitieron, efectivamente, como la Comisión propuso en su documento COM 100, poner en juego las políticas y los recursos necesarios para aplicar el Acta Única durante un período de 5 años (1988-1992).

Lo que actualmente propone la Comisión es un ejercicio del mismo tipo, ahora que finaliza, con el año 92, el período de 8 años previsto precisamente para crear ese gran mercado y para completarlo mediante políticas comunes que permitan alcanzar los objetivos asignados por el Tratado de Roma y enriquecidos por el Acta Única.

El paquete presentado en el documento "COM 100" incluía, en este sentido, innovaciones dirigidas esencialmente a controlar el gasto agrario, a sentar las bases de la cohesión económica y social, a incrementar los recursos disponibles para la aplicación de las políticas comunes y, por último, a imponer una mayor disciplina presupuestaria basada en un Acuerdo interinstitucional con una rigurosa programación a cinco años, la cual, por otra parte, finaliza al término del corriente.

Con anterioridad a toda nueva propuesta, se impone, pues, un balance.

Dicho balance es ampliamente positivo, tal y como lo demuestran las evaluaciones globales facilitadas en la primera parte del presente informe. A lo largo de todo el período 1985-1991, la Comisión identificó seis prioridades para la acción comunitaria: el mercado interior, la cohesión económica y social, la consolidación del Sistema Monetario Europeo, la política de medio ambiente, la investigación y la tecnología, y la dimensión social. Ésta fue la base del relanzamiento europeo; ésta fue la dinámica que lanzó a la Comunidad a un engranaje de progresos positivos.

Ciertamente, no todas nuestras esperanzas se vieron colmadas, especialmente en lo que se refiere a la coordinación de las políticas económicas y a la dimensión social, pero en términos globales asistimos a un cambio radical de la Comunidad. Un cambio que fue político - y, para convencerse, basta considerar la actitud de sus socios para con ella, o incluso el desarrollo de su acción exterior - y también económico: recordemos, en este sentido, la activación del crecimiento y la inversión y la reanudación de la creación de empleo, al menos entre 1985 y 1990.

Se ha hecho mucho, pero aún queda mucho por hacer. Nos basta como prueba el comportamiento de la economía comunitaria desde que el mundo conoce una relativa recesión. Ésta ha afectado a las economías europeas que, no obstante, habían contribuido hasta ese momento en gran medida a la expansión del comercio internacional. La conclusión no puede ser mas sencilla: pese a ser la primera potencia comercial del mundo, mucho más abierta al exterior de lo que algunos quieren admitir, la Comunidad todavía no constituye un polo autónomo de crecimiento capaz de compensar las insuficiencias constatadas en otras partes.

Esta carencia relativa justificaría, por sí misma, la decisión de progresar hacia una unión económica y monetaria que permitiera a la Comunidad aprovechar plenamente las ventajas de un gran espacio económico organizado y de una moneda única.

Esto significa que las propuestas de la Comisión en relación con las políticas aplicables de 1993 a 1997 se inspiran a este nivel en una doble inquietud: por una parte, crear las condiciones de convergencia económica que permitan acceder, desde el 1 de enero de 1997, a la última fase de la Unión Económica y Monetaria; por otra parte, reforzar la competitividad de nuestras economías y de nuestras empresas.

Pero, ¿cómo soñar siquiera con alcanzar el principal objetivo de la construcción europea, a saber, la Unión Política, si ésta no se fundamenta en una economía próspera y dinámica? Sin esta condición previa, prometer éxitos internos en el refuerzo de la cohesión económica y social resultaría inútil, e ilusorio pretender desempeñar, de cara al exterior, un papel que se corresponda con la tradición de universalidad que es el sello mismo de Europa.

En tales condiciones, no puede sorprender que la Comisión consagre un capítulo de sus propuestas a la competitividad de nuestra economía. En un momento en que nuestras empresas deben enfrentarse a una competencia cada vez mayor y asumir los progresos de la ciencia y de la tecnología, la Comunidad, como tal, debe respaldar el esfuerzo de los ciudadanos, de los trabajadores y de los Estados miembros por superar la dificultad de estos cambios, a menudo perturbadores.

Competitividad y cohesión: he aquí los dos temas que inspiran, junto con el incremento de nuestras responsabilidades internacionales, las propuestas de la Comisión.

Las políticas estructurales, decididas en 1988, abrieron la vía hacia una mayor cohesión económica y social. Será preciso adaptarlas ligeramente y, sobre todo, reforzarlas. Éste es uno de los mensajes más firmes lanzados por el Consejo Europeo de Maastricht: el rechazo de una Europa a varias velocidades; dar a cada Estado miembro y a cada región su oportunidad; y luchar contra el paro masivo que gangrena nuestras sociedades y agrava los problemas planteados por la inmigración.

Sobre el camino así trazado planea una notable contradicción. Por una parte, los criterios barajados para evaluar la convergencia obligan, en concreto, a un mayor rigor presupuestario, cuya realización tendrá necesariamente efectos negativos en el crecimiento o en el bienestar social. Por otra parte, el progreso hacia una mayor cohesión exige crear un contexto dinámico para la economía, con el fin de realizar lo mejor posible los necesarios ajustes y equilibrar las disparidades tanto en lo que se refiere a las posibilidades de desarrollo como a los niveles de renta. La cumbre de Maastricht ha prestado atención a este aspecto de la construcción europea al adoptar un protocolo que hace de la cohesión económica y social uno de los pilares de la casa comunitaria y al crear al efecto un nuevo instrumento financiero, el "Fondo de Cohesión", destinado a los Estados miembros con un nivel de vida inferior.

La tarea difícil de la Comisión consistirá en proponer una utilización óptima de los diferentes instrumentos de la política comunitaria con el fin de conciliar los factores de cohesión, convergencia y crecimiento. Evidentemente, habrá que disponer de medios financieros suficientes: para 1997 y en relación con 1992, la Comisión propone unos recursos suplementarios de 20.000 millones de ecus. Tendrá asimismo que existir una gran coherencia en la coordinación de las políticas nacionales. Se precisará, por último, una base más dinámica para el crecimiento económico y la creación de empleo. Desde este punto de vista, el Consejo de Ministros de Economía y Hacienda tendrá un importante papel que desempeñar a través de ejercicios de vigilancia multilateral. La Comisión estima que la reanudación de un crecimiento suficiente y de una importante creación de empleo constituye una prueba decisiva de nuestra capacidad para lograr la integración económica. La convergencia de las economías deberá ser en el futuro la expresión de una voluntad política y la demostración de la capacidad para conciliar la expansión económica con la estabilidad monetaria.

Así se evitarán las incoherencias que amenazan constantemente la construcción europea.

Esta regla de oro vale también para la actividad exterior de la Comunidad, tan solicitada por doquier en materia de ayuda y financiación. En estos tres últimos años, los compromisos han evolucionado al ritmo de los acontecimientos excepcionales que han estremecido a Europa y a la ex-URSS, sin olvidar las múltiples conmociones vividas en el Mediterráneo y en Oriente Medio.

La Comunidad está decidida a dotarse de una política común de asuntos exteriores y de seguridad. No será tarea fácil, a juzgar por las discusiones que han presidido la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política. Los compromisos contraídos en el nuevo Tratado ofrecen una perspectiva que algunos juzgan suficiente y otros temen que resulte paralizante. Poco importa. Lo esencial, hoy por hoy, es utilizar las nuevas disposiciones del Tratado para ir progresivamente dando los pasos necesarios en respuesta a la exigencia de los hechos: la tragedia yugoslava, la descomposición de la Unión Soviética, las dificultades económicas, políticas y sociales de los países de Europa central y oriental, las tensiones existentes o potenciales del Magreb y de Oriente Medio, la marginación de África... Y por doquier, inmensas necesidades en materia de desarrollo económico y social.

Frente a todos estos problemas, la Comunidad deberá, como suele decirse, "hablar con una sola voz" y tomar las decisiones indispensables para emprender acciones comunes y de suficiente alcance. Más de lo que lo ha venido haciendo hasta la fecha, está obligada a dar coherencia a sus posiciones políticas y a sus iniciativas económicas. Es un problema de voluntad política, pero también de eficacia y de coherencia en los procesos de decisión y de actuación. Las disposiciones que deban adoptarse al efecto rebasan el marco de este documento, pero la Comisión está dispuesta a presentar sus propuestas en este sentido.

Por el momento, sólo se trata de precisar los medios asignados a la actividad exterior en el marco de las Previsiones financieras para 1993-97. Es asimismo conveniente ponerse de acuerdo sobre los instrumentos que mejor vayan a concretar la política de la Comunidad. La Comisión ha tenido en cuenta: los protocolos financieros que, una vez adaptados, responden a las necesidades de numerosos países; la asistencia técnica y económica, instrumento de apoyo a largo plazo de las economías de la Gran Europa; la cooperación al desarrollo, tal y como aparece concretamente ilustrada en el Convenio de Lomé; la ayuda humanitaria (ayuda alimentaria y ayuda de emergencia), que tanto ha movilizado a la Comunidad a lo largo de estos tres últimos años.

Era imposible, e incluso delicado, asignar cantidades a cada uno de estos instrumentos, dado lo imprevisible de la evolución internacional. Por lo demás, el Consejo Europeo aún tiene que discutir los criterios y prioridades de la política exterior de la Comunidad. Por tanto, la Comisión ha creído prudente incluir en su proyecto financiero un presupuesto en rápida expansión, al que se añade una reserva con que hacer frente a nuevas situaciones, o, como ya lo hemos venido haciendo en estos últimos años para hacer frente a acontecimientos excepcionales, la posibilidad de utilizar el margen disponible por debajo del límite máximo de los recursos financieros.

La propuesta financiera de la Comisión pone, pues, en primer plano el esfuerzo de competitividad, el refuerzo de la cohesión económica y social y el desarrollo de la actividad exterior. No olvida, pese a todo, las restantes políticas, pero respetando las disposiciones del Tratado y el principio de subsidiariedad. Al margen de las sumas necesarias, la Comisión se cree en el deber de reflejar la importancia que en concreto concede a la dimensión social y a una política ejemplar del medio ambiente.

Porque es aquí donde Europa permanecerá fiel a su modelo de sociedad y a su tradición de apertura y generosidad. La Comunidad debe elevar la dimensión social al nivel de su ideal de justicia. La Comunidad se siente obligada a emprender una acción vigorosa - a la par que basada en sólidos datos científicos⁽¹⁾ - con el fin de legar a las generaciones futuras un medio ambiente natural no sólo preservado, sino incluso mejorado. Lo cual no podrá llevarse a cabo sin adoptar decisiones drásticas que permitan conciliar el imperativo ecológico con la exigencia de competitividad y con nuestras obligaciones de países del Norte para con el Sur.

*
* *
*

Estas son, en términos generales, las ideas de la Comisión para esta segunda fase que comienza en 1993, ahora que la Comunidad se ha fijado en Maastricht objetivos ambiciosos, a la altura de las esperanzas que albergaron los padres de Europa.

Reajustar nuestras políticas comunes, incluida la Política Agrícola Común en vías de reforma, adaptar nuestros instrumentos y mejorar la eficacia de las interacciones comunitarias: he aquí las tres orientaciones que han marcado con su impronta nuestras propuestas.

(1) De ahí la insistencia de la Comisión para que pueda instaurarse la Agencia Europea del Medio Ambiente, pendiente tan solo de que se adopte una decisión sobre su sede.

Sólo restaba traducirlas en términos financieros, teniendo asimismo en cuenta la evolución pasada y futura de las políticas presupuestarias nacionales. El rigor constituye, efectivamente, la ley que con mayor o menor severidad rige las prácticas de los Estados miembros en su deseo por luchar contra la inflación y preparar un terreno favorable para la realización de la Unión Económica y Monetaria.

Llegados a este punto, es útil recordar que la exclusiva consideración de los esfuerzos o flujos financieros no ofrece sino una visión ramplona y deformada de la Comunidad. En efecto, ésta constituye de algún modo un juego a fin de cuentas positivo en que todos salen ganando ya sea en términos de crecimiento económico, ya sea en términos de creación de empleo, de inversión y, en definitiva, de bienestar. Los países o regiones que reciben ayudas financieras ofrecen, a medida que van desarrollándose, nuevas posibilidades de importación y de inversión a los países y regiones relativamente ricos. De ahí que, por otra parte, la medida de la cohesión económica y social deba referirse al conjunto de los factores económicos, financieros y sociales.

Para cerrar con éxito el ejercicio financiero, la Comisión se ha basado en un índice de crecimiento económico del 2,50% que, sin embargo, dista mucho de ser suficiente para reducir sensiblemente el paro. Esta hipótesis no responde, pues, a un deseo, sino a un afán de prudencia. Cabe prever que en muchos de los países miembros la expansión del gasto público sea inferior al índice de crecimiento, pese a la aparente dificultad de mantenerse en esta línea, habida cuenta, en particular, del coste que representan los gastos de sanidad y del subsidio de desempleo.

El presupuesto comunitario no podrá sujetarse a límites tan estrictos. Ello supondría ignorar las decisiones de Maastricht y negarnos a asumir nuestras responsabilidades internacionales.

En 1988, el límite máximo de los recursos comunitarios se fijó en el 1,20% del PNB para el año culminante de 1992. Para 1997, la Comisión propone el 1,37%, lo que supone una posibilidad de crecimiento anual del presupuesto del orden del 5% en términos reales.

Por debajo de esta cifra, habría que renunciar a dotarse de los medios necesarios para realizar una de nuestras tres prioridades. Éstas se expresan con arreglo a los siguientes órdenes de magnitud en cuanto al aumento de los créditos de compromiso disponibles en 1997 en relación con 1992:

- para la cohesión económica y social: + 11 mil millones de ecus
- para la mejora de la competitividad: + 3,5 mil millones de ecus
- para el refuerzo de la actividad exterior: + 3,5 mil millones de ecus.

En otras palabras: si razonamos en términos de subsidiariedad, 11 mil millones de ecus corresponden a gastos realmente suplementarios vinculados a la prioridad concedida a la cohesión económica y social, y 7 mil millones de ecus consisten en una transferencia de gastos del ámbito nacional al comunitario para realizar en común lo que cada Estado miembro tendría que realizar por su cuenta (actividad exterior, programas de investigación y de formación, mejora de las redes de infraestructura...).

Por otra parte, el Consejo Europeo decidió que la cohesión económica y social tendría que traducirse indudable y fundamentalmente en el aumento de los fondos estructurales, pero también en un reajuste de los recursos que tenga más en cuenta la capacidad contributiva de cada Estado.

La Comisión consideró que el medio más seguro para realizar la voluntad del Consejo Europeo consistía en modificar las fronteras entre el tercer recurso, basado en el IVA y por naturaleza regresivo, y el cuarto recurso, que está en función del PNB y es, consiguientemente, proporcional. Los pormenores de esta propuesta figuran en la cuarta parte del presente documento.

* * *

Hubo que esperar un año, desde febrero de 1987, fecha del documento COM 100, a febrero de 1988 para que el Consejo Europeo aprobase las propuestas de la Comisión y fijase las Previsiones financieras del período 1988-92. Para el presente ejercicio, la Comisión desea un desenlace más rápido. No ignora las dificultades y la lentitud del debate sobre la reforma de la PAC, que lamenta tanto más cuanto que la ausencia de decisión no facilita la tarea de nuestros negociadores en la Ronda de Uruguay. También, en este sentido, desea, pues, una conclusión rápida. Pero, al margen de este obstáculo de peso, no tienen por qué presentarse otros problemas excesivamente controvertidos. En efecto, a la hora de elaborar estas Previsiones para 1993-97, la Comisión se ha mantenido en una línea de continuidad con respecto a los logros del pasado, y fiel a las pautas fijadas por las decisiones de Maastricht.

Un examen prioritario y un consenso rápido permitirían a la Comunidad alinearse perfectamente en posición de avance, con vistas a franquear esta nueva frontera que representa la Unión Política y para resolver con espíritu abierto los problemas que plantean las ampliaciones y la arquitectura de la Gran Europa.

Repitámoslo: la Historia se acelera, nosotros también tenemos que acelerar.

PRIMERA PARTE

EL ACTA ÚNICA: EL BALANCE

EL MERCADO INTERIOR

El Libro Blanco sobre la realización del mercado interior contiene un programa en que se fija un objetivo, se propone un método y se definen instrumentos.

El objetivo está claro: crear un mercado sin fronteras, el más grande del mundo, para reforzar la competitividad europea, estimulando a las empresas a través de la competencia, y el crecimiento económico a través del desarrollo de los intercambios.

El método es sencillo: dotarse de procedimientos eficaces y adoptar un calendario preciso. Por una parte, el Acta Única proporciona los medios institucionales indispensables al instituir la votación por mayoría cualificada en el Consejo y al mejorar la cooperación con el Parlamento. Por otra parte, la fecha de 31 de diciembre de 1992 moviliza las voluntades.

Conocemos los instrumentos: cerca de 300 propuestas legales destinadas a eliminar las barreras físicas, técnicas o fiscales.

Estamos a punto de ganar la apuesta. Cuatro quintos de las propuestas de la Comisión ya han sido aprobados, y su incorporación a los Estados miembros es cada vez más rápida.

Gracias a un frecuente recurso al principio de reconocimiento mutuo, bloques enteros de leyes han sido sustituidos por sistemas abiertos, comunes o compatibles entre Estados miembros, con el fin de hacer así realidad la libre circulación de mercancías y servicios. La libre circulación de capitales se ha logrado con notable rapidez, y, por lo tanto, desempeña un papel motor.

En cuanto a la normalización o a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, las reglas del juego son comunes y de todos conocidas. Las nuevas legislaciones bancarias y financieras sirven ya de referencia.

Los controles fronterizos de las mercancías están desapareciendo progresiva y rápidamente. Gracias a una profunda reforma de la fiscalidad indirecta, el principio de la supresión de toda formalidad aduanera ha quedado sentado. Se han suprimido los principales casos de doble imposición de las empresas entre Estados miembros. Los progresos realizados en el reconocimiento del derecho de establecimiento y la equivalencia de las cualificaciones, así como de la libre circulación en el espacio sin fronteras, fomentan la movilidad de los trabajadores y el acercamiento entre los ciudadanos de Europa.

El contexto económico europeo ya ha experimentado una profunda modificación. Esto no ha desorientado a las empresas, las cuales han seguido (anticipándose a menudo) este movimiento, se han abierto al exterior y han mejorado su competitividad.

A lo largo de todo el programa, la Comisión ha rendido cuentas escrupulosamente sobre el estado de adelanto, las dificultades encontradas y las responsabilidades asumidas.

Lo esencial ya está hecho, pero no habremos acabado hasta que se tomen algunas decisiones políticas importantes orientadas a la total supresión de los controles fronterizos, especialmente en materia de circulación de personas.

Tanto la Comunidad como sus Estados miembros tienen asimismo pendiente la gestión del mercado interior y el control de su funcionamiento.

LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El compromiso contenido en el Acta Única de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad no tiene la misma naturaleza que el de consolidar el mercado único el 31 de diciembre de 1992. La cohesión requiere tiempo y no puede conseguirse en un período tan breve. Las políticas estructurales aplicadas en el marco del COM 100 han dado el impulso necesario, y permitido realizar notables progresos.

No obstante, y pese a que los datos más recientes apuntan a una tendencia a la reducción de las diferencias de desarrollo regional, todo habla en favor de la continuidad de este esfuerzo.

En efecto, las disparidades observables en el estado de determinadas infraestructuras, la disponibilidad de mano de obra cualificada y las posibilidades de formación se hallan entre las causas más importantes de los retrasos registrados. Así, el porcentaje de jóvenes de entre 15 y 19 años en fase de aprendizaje o de formación en los tres Estados miembros menos desarrollados no sobrepasa casi nunca la mitad de la cifra correspondiente a los tres países más avanzados.

Por supuesto, la Comunidad no puede hacerlo todo, pero, a la luz de las primeras evaluaciones, la labor emprendida en 1988 parece ampliamente positiva. Las transferencias de que se han beneficiado las regiones menos prósperas son bastante importantes, si las calculamos como porcentaje de la riqueza económica producida. Sus repercusiones económicas en determinados Estados miembros son innegables. Así es como la ayuda de la Comunidad debería contribuir a crear del orden de 500.000 puestos de trabajo en las regiones menos prósperas y a incrementar el PNB de determinados países miembros en cerca del 3%.

Un examen más detallado de los objetivos corrobora este balance.

En primer lugar, las regiones menos desarrolladas (objetivo 1) se hallan en el punto de mira del esfuerzo de cohesión. Se ha dado prioridad a cuatro ejes de desarrollo: la lucha contra el aislamiento a través de la modernización de las infraestructuras básicas; el refuerzo de los sectores productivos (aprovechemos para citar también el éxito del programa PEDIP en favor de la industria portuguesa); la valorización de los recursos humanos a través de programas de aprendizaje y de formación; el aprovechamiento de los recursos de la agricultura y de la pesca.

Las acciones llevadas a cabo en las zonas en declive industrial (objetivo 2) desempeñan una función primordial y han dado en su conjunto buenos resultados. La asignación de los recursos ha respondido a los problemas de estas regiones partiendo de una prioridad: crear actividades alternativas y, consiguientemente, nuevos puestos de trabajo para renovar el tejido económico. Así pues, los esfuerzos se han concentrado en el desarrollo de las empresas y en la formación profesional más que en el "todo infraestructura" que predominaba anteriormente.

La agravación del problema del paro, así como la evolución de sus características, justifica desgraciadamente la pertinencia de los objetivos 3 y 4 (paro de larga duración e inserción profesional de los jóvenes). Pero las repercusiones reales no están a la altura de las ambiciones iniciales. Frente al drama que constituye el aumento del paro, el Fondo Social Europeo aún representa una parte demasiado modesta en relación con los gastos públicos nacionales para el fomento de medidas activas en materia de empleo (apenas si alcanza el 4%).

Paralelamente a los esfuerzos realizados para iniciar el proceso de reforma de la Política Agrícola Común, la Sección de Orientación del FEOGA ha permitido valorizar la producción agraria (objetivo 5a).

Por último, aunque las medidas de desarrollo rural (objetivo 5b) sean recientes y estén limitadas financieramente, su aplicación con éxito ha puesto de manifiesto una indiscutible necesidad y suscitado una honda expectativa. Esta iniciativa innovadora ha permitido adquirir conciencia de la importancia, para nuestras sociedades, de un equilibrio armonioso entre la ciudad y los espacios rurales.

Las acciones estructurales que, con su conglomerado de objetivos, representaban el 17% del presupuesto comunitario en 1987, consumen ahora, en 1992, el 27% de los créditos. Contrariamente a uno de los principales temores expresados con motivo de la reforma de 1988, los créditos disponibles en 1989-1991 han sido utilizados prácticamente en su totalidad. Las previsiones para 1992-93 son favorables, lo que demuestra que la cooperación con las regiones y los Estados miembros es un método de eficacia probada, como además se vio cuando se amplió el esfuerzo de cohesión a los cinco nuevos Estados federados de la República Federal de Alemania.

Así pues, la reforma de las políticas estructurales supone un importante progreso, aun cuando se precisen determinadas modificaciones y simplificaciones para adaptar mejor nuestros instrumentos a las necesidades concretas de cada región.

Los resultados obtenidos no son despreciables, tanto si se evalúan en términos de riqueza nacional per cápita como si se hace en términos de crecimiento, creación de empleo, repercusiones medioambientales, inversión extranjera, etc. No obstante, aún queda mucho por hacer para permitir a cada región sacar pleno partido de las ventajas aportadas por el gran espacio económico común y por las políticas comunes. El Consejo Europeo de Maastricht lo reconoció al prorrogar las orientaciones de 1988, dando prioridad a las regiones de los países cuyo PNB per cápita es inferior al 90% de la media.

EL SISTEMA MONETARIO EUROPEO

Gracias a sus efectos estabilizadores, el SME ha contribuido a la realización del mercado interior y a los progresos de la cohesión económica y social.

Desde el reajuste general de alcance limitado llevado a cabo en enero de 1987, la tabla de paridades monetarias del SME no ha vuelto a modificarse, salvo con ocasión de un ajuste destinado a integrar la Lira en la banda estrecha de fluctuación en enero de 1990, lo que consolidaba el SME. La entrada de la Peseta y de la Libra Esterlina en la banda ancha de fluctuación amplió la zona de estabilidad monetaria europea. Durante este último período, las actuaciones en materia de lucha contra la inflación se han armonizado y mejorado, lo que resultará beneficioso para el crecimiento y la creación de empleo.

Con estos progresos indiscutibles, el SME ha demostrado asimismo su capacidad para adaptarse a los acontecimientos internacionales. Al margen de estos progresos internos, el SME ha resistido a las fluctuaciones monetarias, lo que no ha dejado de contribuir al creciente atractivo que ejerce en los terceros países, algunos de los cuales han querido vincular la evolución de su moneda a la del ecu.

La decisión de emprender el proceso hacia la Unión Económica y Monetaria se ha basado precisamente en la solidez del SME y en la credibilidad de la inminente consolidación del mercado interior. Ya antes de la revisión del Tratado, se decidió entrar en la primera fase de la UEM a partir del 1 de julio de 1990, primer día de aplicación de la directiva sobre la completa liberación de los movimientos de capital.

Dicha fase tiene como objetivos esenciales la realización de una mayor convergencia entre las políticas económicas y una cooperación más estrecha entre los bancos centrales, incluida una mayor coherencia entre las prácticas monetarias. A partir del 1 de enero de 1994 se iniciará la segunda fase, centrada asimismo en una mayor convergencia, que verá la creación del Instituto Monetario Europeo.

LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

La reconocida importancia de los problemas de medio ambiente ha inducido a la Comunidad a situar su acción en una perspectiva internacional y a articularla con sus demás políticas. La Comunidad ya es uno de los pioneros en este sector.

Gracias a las nuevas bases jurídicas ofrecidas por el Acta Única, el cuarto programa de medio ambiente para 1987-1992 ha permitido un enfoque más global y la consecución de los primeros progresos significativos.

Esta iniciativa lleva las preocupaciones sobre el medio ambiente a numerosos sectores. En el de los transportes, los esfuerzos han dado como resultado la reducción de la contaminación producida por automóviles y el fomento de la gasolina sin plomo. En la agricultura, se ha regulado mejor la utilización de abonos, al tiempo que las medidas destinadas a favorecer los cultivos extensivos y la repoblación forestal de las tierras agrarias contribuyen a mejorar el equilibrio natural.

Por otra parte, se ha desarrollado la investigación científica sobre los problemas de medio ambiente, al tiempo que las empresas han podido explotar las nuevas posibilidades de inversión.

Por último, los Estados miembros se han comprometido a estabilizar, de aquí al año 2000, sus emisiones de CO₂ al nivel de 1990. Sólo resta que el Consejo adopte los medios oportunos.

En el marco de los fondos estructurales, se han consagrado importantes recursos a acciones en favor del medio ambiente, en particular en las regiones menos prósperas (objetivo 1).

LA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN Y DE DESARROLLO TECNOLÓGICO

Gracias al Acta Única, la Comunidad se ha dotado, con la investigación y el desarrollo tecnológico, de una base de desarrollo de la competitividad económica de las empresas a través de sus programas de investigación y de tecnología.

Este compromiso se ha traducido en un aumento de los recursos consagrados a la investigación en el presupuesto comunitario (4% en 1992, frente a menos del 3% en 1988).

Los programas marco segundo y tercero obligaron a una mayor coherencia. En este sentido, se definieron algunas medidas plurianuales en torno a una serie de prioridades que siguen siendo demasiado numerosas para proporcionar toda su claridad y eficacia a la labor comunitaria.

Se han desarrollado nuevas líneas de acción tales como la investigación en el ámbito de las biotecnologías o el medio ambiente. Se han obtenido notables éxitos en la fusión termonuclear. Paralelamente, la constancia de los esfuerzos realizados en materia de seguridad nuclear refuerza el potencial de experiencia europea en un momento en que, en los contornos de la Comunidad, la gravedad de estos problemas se hace patente. Por último, la atención prioritaria concedida a las tecnologías de la información ha contribuido a que Europa se mantenga innovadora y activa en sectores tan importantes como la electrónica, la informática o la telemática.

Además de estos logros visibles, existen otros menos espectaculares pero igualmente importantes, que testimonian la consolidación alcanzada desde 1987. Gracias al fomento de la movilidad de los investigadores y a la difusión de los conocimientos científicos en todos los Estados miembros, se está constituyendo una auténtica comunidad de la investigación europea, órgano de diálogo y de intercambio y fuente de sinergias positivas y de innovaciones.

No podemos, sin embargo, contentarnos con estos éxitos. La política de investigación tiene tres graves inconvenientes para poder dar cumplida respuesta a los desafíos tecnológicos actuales. La labor comunitaria de investigación se ha ido desarrollando sin que haya sido posible coordinar las iniciativas tomadas por cada Estado miembro, contrariamente a las recomendaciones del Tratado. Los procedimientos, que normalmente implican al Consejo y al Parlamento, son demasiado lentos. La eficacia de un programa de investigación se reduce considerablemente si se precisan más de dos años para adoptarlo. El programa marco deberá seguir sirviendo de referencia, pero habrá que incrementar su coherencia y su capacidad selectiva.

Por último, determinados métodos de trabajo que resultaron útiles y apropiados para solucionar los problemas que se le plantearon a la Comunidad hace 10 años, por ejemplo, en el ámbito de las tecnologías de la información, ya no responden actualmente a las preocupaciones de investigación de las empresas, ni a las exigencias de adaptación a una tecnología en rápida transformación.

LA DIMENSIÓN SOCIAL

La reactivación a partir de 1985 del diálogo entre los interlocutores sociales y la aplicación de las disposiciones del Acta Única sobre salud y seguridad de los trabajadores fueron los avances que precedieron a la adopción, por el Consejo Europeo, de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores que ha reactivado verdaderamente la dimensión social. Es cierto, como veremos más adelante, que no ha sido posible conseguir adoptar todos los textos propuestos por la Comisión conforme al espíritu de la Carta, pero el empuje está dado. Desde este punto de vista Maastricht ha sentado las bases institucionales para nuevos progresos.

En materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo, ya se han aprobado 12 directivas sobre la base del artículo 118 A y en particular la directiva marco de junio de 1989 que constituye un progreso decisivo. Estos textos establecen disposiciones mínimas de protección, pero suponen un avance social incluso en los Estados miembros con un nivel de vida más alto (un ejemplo lo constituye la directiva "trabajo sobre pantalla de visualización", especialmente importante por cuanto se calcula que de aquí al final de la década uno de cada dos trabajadores operará en estas condiciones).

Así, sobre la base de unas competencias bien definidas, la Comunidad acabará por reunir, de forma ampliamente consensual y a un ritmo sostenido, un conjunto de medidas de protección indispensables para preservar la seguridad y la salud de los trabajadores.

En materia de libre circulación de trabajadores, los textos fundamentales datan de antiguo, pero las posibilidades efectivas de movilidad transfronteriza se han visto reforzadas a través de las medidas destinadas a mejorar la protección social de los trabajadores migrantes y las relativas al reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales.

Tanto la legislación como la jurisprudencia comunitaria han contribuido fuertemente a materializar el principio fundamental de la igualdad de trato a hombres y mujeres.

En materia de formación profesional, y junto con el programa ERASMUS que ha conocido un desarrollo considerable, durante los últimos años la Comunidad ha apoyado programas tales como COMETT, FORCE, PETRA, EUROTECHNET y LINGUA que favorecen los intercambios, las innovaciones y el aprendizaje de lenguas extranjeras.

En el ámbito de la salud, y a raíz del Consejo Europeo de Milán, el lanzamiento del proyecto "Europa contra el cáncer" sirvió para movilizar a eminentes especialistas con objeto de conocer mejor las causas de esta enfermedad y de estimular numerosas iniciativas y cooperaciones.

Como consecuencia del impulso dado por el mercado interior, el diálogo social, lanzado en enero de 1985 ante un escepticismo general y que englobaba a la Unión de Confederaciones de las Industrias y Empresarios de Europa (UNICE), al Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP) y a la Confederación Europea de Sindicatos (C.E.S.), se ha venido desarrollando a un ritmo lento pero ha cosechado, no obstante, importantes éxitos.

Entre 1985 y 1991, se aprobaron ocho dictámenes comunes. Los acuerdos más significativos se refieren a las modalidades de introducción de las nuevas

tecnologías (marzo de 1987), a la adaptabilidad del mercado de trabajo (enero de 1991) y al acceso a la formación profesional (septiembre de 1991). Pero este diálogo franqueó el 31 de octubre de 1991 una etapa importante, puesto que los interlocutores sociales suscribieron en esa fecha un acuerdo que daba explícitamente vía libre a la celebración de convenios de ámbito europeo. Dicho acuerdo ha inspirado en gran medida la parte contractual del protocolo social aprobado en Maastricht por 11 países miembros.

Ya en el Consejo Europeo de Estrasburgo de los días 8 y 9 de diciembre de 1989, 11 jefes de Estado y de Gobierno habían adoptado la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, que reafirma el carácter fundamental, dentro de la construcción comunitaria, del vínculo existente entre el progreso económico, la creación de empleo y la organización del trabajo. Sobre esta base se elaboró un programa de trabajo. No obstante, dos años después de la aprobación de la Carta, la actuación del Consejo no ha respondido a las expectativas, ya que la casi totalidad de las directivas propuestas siguen en fase de debate.

Para poner remedio a esta situación, el Consejo Europeo de Maastricht aprobó, en el protocolo social anteriormente mencionado, las disposiciones necesarias para la aplicación de las orientaciones contenidas en la Carta Social, permitiendo así un nuevo impulso. Esto es, al menos, lo que cabe esperar del recurso a la mayoría cualificada siempre que la voluntad política expresada en Maastricht se concrete realmente.

LA REFORMA FINANCIERA DE 1988

El Consejo Europeo de febrero de 1988 y, a continuación, el Acuerdo interinstitucional de junio del mismo año introdujeron innovaciones substanciales en las prácticas de la Comunidad.

Este conjunto de decisiones tenía por objetivo definir un marco financiero que permitiera a las instituciones de la Comunidad, así como a los Estados miembros, disponer de perspectivas estables y coherentes tanto en lo que se refiere a las políticas como a los medios necesarios para su aplicación.

La reforma se articula en torno a tres ejes:

- el control de los gastos en el marco de la disciplina presupuestaria,
- la concesión de recursos suficientes, estables y garantizados en forma de límites máximos expresados en relación con el PNB de la Comunidad a 5 años (1988-1992),
- la introducción en el sistema de recursos de una relación más estrecha entre las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la Comunidad y su capacidad contributiva (instauración del "cuarto recurso").

A la luz de la experiencia, el balance resulta satisfactorio: la actuación de la Comunidad ha ganado en coherencia y transparencia. Los límites máximos de los recursos propios han sido plenamente respetados, al tiempo que los sublímites de las Previsiones financieras han podido ajustarse cuando circunstancias imprevisibles de ámbito internacional (unificación alemana, países de Europa central y oriental, ex-URSS, guerra del Golfo, etc.) han llevado a la Comunidad a asumir nuevas responsabilidades.

El Acuerdo interinstitucional, por su parte, ha contribuido indiscutiblemente a un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario y a la aprobación de los presupuestos en los plazos previstos. De este modo, han podido evitarse esas "pequeñas guerras" que con demasiada frecuencia caracterizaron en el pasado los enfrentamientos entre las dos autoridades presupuestarias: el Consejo y el Parlamento. No hay duda de que este éxito se ha visto facilitado por circunstancias favorables, tales como un crecimiento económico mayor del previsto, una moderada evolución del gasto agrario en un primer momento y la ausencia de incidentes en las operaciones de préstamo y empréstito.

Pero en términos globales se han alcanzado los dos objetivos de la reforma: se ha respetado la disciplina presupuestaria, en la medida en que los créditos de pago consignados en el presupuesto han permanecido muy por debajo de los límites máximos fijados por los recursos propios; las Previsiones financieras han permitido una evolución ordenada y progresiva del gasto, de acuerdo con las prioridades fijadas en 1988, desempeñando así su papel de complemento financiero en la aplicación del Acta Única.

SEGUNDA PARTE

MAASTRICHT: LAS AMBICIONES

Habida cuenta del balance que acabamos de establecer, no hay razón para dejar de adoptar el mismo método que en 1988, sin que esto nos impida introducir las innovaciones que se desprenden de los acuerdos de Maastricht.

Estos acuerdos vienen a reforzar en varios sentidos los ejes en que se basó la reforma de 1988: aprovechar al máximo las ventajas de un gran espacio económico común, reforzar la cohesión económica y social, aplicar las reglas de la concertación interinstitucional y la exigencia de rigor en materia presupuestaria.

No obstante, es evidente que para que Maastricht sea un éxito convendrá asimismo tener en cuenta, por un lado, la creciente participación de la Comunidad en los asuntos internacionales y la perspectiva abierta por el nuevo Tratado sobre Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y, por otro, la voluntad de democratizar la vida comunitaria, en particular mediante el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo.

Así pues, la evolución dinámica que del Acta Única nos condujo al Tratado de Maastricht es la línea maestra que ha orientado las propuestas presentadas por la Comisión en torno a tres temas esenciales:

- la actividad exterior
- la cohesión económica y social
- la creación de un contexto favorable a la competitividad europea.

LA ACTIVIDAD EXTERIOR

Los acontecimientos convulsivos que se han venido registrando desde la caída del muro de Berlín y la guerra del Golfo han atribuido indudablemente a la Comunidad nuevas responsabilidades internacionales, y han suscitado grandes expectativas tanto entre sus socios tradicionales como entre las naciones que aspiran a serlo.

La Comunidad Europea es ya el principal centro de atracción en términos de paz, democracia y crecimiento a los ojos de todos los europeos y de todos los países cercanos, tanto del Sur como del Este.

La consolidación de este centro de atracción es indispensable si queremos desarrollar nuestra presencia e influencia en pro de una organización más estable de este mundo cada vez más interdependiente y, por tanto, vulnerable.

La Comunidad depende del exterior más que sus restante socios industrializados: el comercio internacional condiciona uno de cada cuatro empleos en el mercado europeo. Sus relaciones con los países en vías de desarrollo son más estrechas que las de algunos. Está asimismo más expuesta a las consecuencias económicas, sociales y demográficas de un desarrollo insuficiente de sus vecinos, lo mismo por el Este que por el Sur.

Pero no alberguemos la vana ilusión de acertar en todo abarcándolo todo. La Comunidad tendrá que adaptarse sin dispersarse, lo que significa que tendrá que saber trazar un camino, precisar sus prioridades y adaptar y reforzar sus medios.

Trazar un camino

Es evidente que la Comunidad está cada vez más solicitada bajo la presión de acontecimientos tan importantes como el nacimiento o renacimiento de la democracia y de nuevos Estados en Europa, la inestabilidad, los riesgos de conflictos y el subdesarrollo que caracterizan el sur del Mediterráneo.

La comunidad deberá en primer lugar contribuir al refuerzo de la seguridad y de la estabilidad en una Europa en vías de recomposición.

La prosecución de las acciones emprendidas en favor de los países menos favorecidos participa de esta misma inspiración guiada por el sentido de la responsabilidad y por la voluntad de concretar nuestra solidaridad y promover la democracia y los derechos humanos.

El desarrollo equilibrado de nuestras relaciones económicas y políticas definidas con el resto del mundo constituye un objetivo permanente. Esto supone un mayor esfuerzo a la hora de conjugar política exterior, política comercial y cooperación al desarrollo, así como la articulación de estas acciones comunitarias con las de los demás organismos económicos o comerciales.

Por último, la Comunidad deberá responder a las situaciones de emergencia y prepararse para afrontar las nuevas relaciones de interdependencia (migración, lucha contra la contaminación y la droga) y los imponderables de la evolución mundial, con su séquito de enfrentamientos y tragedias.

Para aplicar este tipo de política, la Comunidad deberá contribuir a la apertura de los mercados y, al mismo tiempo, añadir sus propias intervenciones y ocuparse de coordinarlas no sólo con sus grandes interlocutores, sino también - como ya lo viene haciendo con notables resultados - con las grandes organizaciones internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y Bancos Regionales de Desarrollo.

¿Cuáles son las prioridades?

Los países de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes

Desde hace ya tres años, la Comunidad está directamente comprometida en un creciente esfuerzo de ayuda a los países de Europa central y oriental.

Por lo que a éstos respecta, la Comisión ha recibido el encargo de coordinar las ayudas y las acciones llevadas a cabo por 24 países industrializados en conexión con las grandes organizaciones internacionales.

La Comunidad, como tal, contribuye a esta labor por tres vías esenciales: la asistencia técnica y económica (se trata de la operación PHARE), la ayuda alimentaria y el apoyo financiero a la balanza de pagos. Esta política deberá proseguirse y extenderse a otros países de la región y, en primer lugar, una vez reunidas las condiciones necesarias, a los nuevos Estados de la antigua Yugoslavia. Esto implica la necesidad de prever un incremento de los créditos liberados al efecto, independientemente de que se instauren en el marco de nuestros acuerdos tradicionales o en aplicación de los "acuerdos europeos" celebrados con miras a una asociación más estrecha. Polonia, Checoslovaquia y Hungría serán en breve beneficiarios de estos acuerdos europeos. Luego se sumarán otros países.

Por lo que se refiere a la URSS, el Consejo Europeo decidió ya en diciembre de 1990 un programa de asistencia técnica y de ayuda alimentaria. Hubo notables dificultades para emprender las operaciones, habida cuenta de la evolución interna de dicho país. La magnitud de las necesidades de las nuevas Repúblicas exige un amplio respaldo internacional y, consiguientemente, un extenso reparto de responsabilidades. La Comunidad ha desempeñado hasta la fecha un papel decisivo, aunque sólo sea por la importancia de las decisiones financieras adoptadas. También en este sentido cabe prever un incremento de los gastos en función de la evolución interna de los nuevos Estados independientes, de los acuerdos que se negociarán próximamente y del marco de concertación que será preciso instaurar.

Responsabilidades frente a los países mediterráneos

Como en el caso de Europa central y oriental, la Comunidad tiene una especial responsabilidad en la región mediterránea, en razón de sus vínculos históricos y geográficos.

La mayoría de los países mediterráneos se enfrentan simultáneamente a problemas de inestabilidad política, a un crecimiento demográfico muy rápido, a importantes movimientos de población y a elevadas tasas de desempleo. Estos problemas, y en particular los del Magreb, son también los nuestros, dada su enorme influencia en la seguridad de la región y las presiones migratorias que suponen para la Comunidad. Es, por tanto, esencial seguir apoyando las reformas económicas llevadas a cabo por estos países y respaldando el surgimiento de las prácticas y valores democráticos.

Los protocolos financieros para el período 1992-1996 constituyen el instrumento privilegiado de la política mediterránea de la Comunidad. Dichos protocolos engendran importantes préstamos del Banco Europeo de Inversiones para acciones a largo plazo, pero puede que sea preciso reforzarlos.

Por lo demás, la Comunidad participa en el capítulo económico regional del proceso de paz emprendido en Oriente Medio. Esto exigirá en su día contribuir con ayuda de otros a un esfuerzo especial orientado al desarrollo económico y social de la región, pero también una acción original que facilite la concertación y la cooperación entre los países implicados.

Reforzar la cooperación al desarrollo

El compromiso de la Comunidad con sus socios de África, América Latina y Asia sigue siendo un elemento primordial de su política exterior. En este sentido, un aflojamiento del ritmo resultaría incompresible en un momento en que la deuda y el creciente riesgo de inestabilidad exigen una sólida presencia política y relaciones económicas estables.

La Comunidad ha reiterado este compromiso al adoptar un marco financiero plurianual dotado de medios reforzados para los países ACP y los países de Asia y América Latina. Aunque el contenido de la acción comunitaria ya se conoce en sus aspectos esenciales, es conveniente reforzar la coherencia de nuestras intervenciones en relación con las de los Estados miembros, así como incrementar la eficacia de nuestros compromisos financieros. En este contexto, resultaría absolutamente necesario dotar presupuestariamente el octavo Fondo Europeo de Desarrollo a partir de 1995, integrándolo en la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Están en juego la coherencia y la eficacia de la acción europea.

Hacer frente a las situaciones de emergencia y catástrofe

La Comunidad debe hallarse en condiciones de prestar su ayuda en todo el mundo a los pueblos que se enfrentan a dificultades excepcionales como consecuencia, en particular, de conflictos, catástrofes naturales o epidemias. La Comunidad ha venido consagrando a este objetivo cada vez mayores medios tanto en forma de recursos humanos como financieros.

La emergencia y los imprevistos requieren procedimientos simples que permitan una movilización rápida de medios. La responsabilidad exterior de la Comunidad no deja lugar a inmovilismos políticos o a dilaciones burocráticas.

Por esta razón, la Comisión ha tomado la delantera al crear una Oficina Europea de Ayuda Humanitaria de Emergencia a la que debería dotarse de medios permanentes susceptibles de ser movilizados en plazos muy breves. Estos medios - financieros y materiales - permitirán a la Comunidad disponer de la capacidad física que se requiere para hacer llegar las ayudas necesarias a los países afectados.

¿Qué medios?

Las distintas y nuevas responsabilidades de la Comunidad deberán corresponderse con instrumentos apropiados y permanentes:

- la asistencia técnica y económica, adaptada diferentemente en función de las situaciones, sigue siendo el principal instrumento de cooperación con los países de Europa central y oriental, así como con los Estados Independientes de la CEI.
- los protocolos financieros seguirán constituyendo una referencia para la cooperación con los países de la cuenca mediterránea, junto con los préstamos del BEI para las acciones a largo plazo.

- los instrumentos de empréstito y préstamo, respaldados por la garantía del presupuesto comunitario.
- La cooperación al desarrollo, incluida la ayuda alimentaria programada (ACP, PVD, ALA).
- La ayuda humanitaria de emergencia.

Por motivos de claridad y eficacia, será conveniente precisar, con motivo de la elaboración de cada presupuesto anual, los recursos asignados a los distintos instrumentos mencionados.

En términos globales, entre 1988 y 1992, los recursos asignados a las actividades exteriores pasaron de 1,2 mil millones de ecus a 3,6 mil millones de ecus, duplicándose entre 1990 y 1991.

Las incertidumbres que planean sobre la evolución internacional revisten de precariedad toda previsión de gasto. Pero, habida cuenta de la prioridad de que ya goza la actividad económica y financiera de la Comunidad en el exterior, proponemos que la dotación financiera para 1997 se duplique en relación con 1992, entendiéndose que se trata de tomar el relevo de los gastos que habrían recaído en los Estados miembros. Por razones de prudencia, una parte de estos créditos (900 millones de ecus) asumirían la forma de una reserva destinada a hacer frente a circunstancias excepcionales, tales como las ayudas de emergencia suplementarias, la utilización de la garantía relativa a los empréstitos o las intervenciones imprevistas de carácter puntual.

LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES EN BENEFICIO DE LAS REGIONES

El Consejo Europeo de Maastricht no sólo ha consolidado los principios fundamentales de la reforma de 1988, sino que además ha puesto el énfasis político en la cohesión como uno de los pilares de la construcción comunitaria; las orientaciones adoptadas esbozan la imagen de una Comunidad coherente y solidaria que constituye la base indispensable de una Unión Política. No obstante, si bien los Fondos estructurales desempeñan una labor esencial, todas las políticas comunitarias contribuyen a reforzar la cohesión económica y social, como especifica el nuevo artículo 130B del Tratado. En sus propuestas, la Comisión Europea ha tenido muy en cuenta este factor con el fin de aprovechar al máximo las ventajas del gran mercado en la aplicación de su política de competencia o incluso en sus propuestas de reforma de la Política Agrícola Común.

Desde la reforma de 1988, los Fondos estructurales funcionan sobre la base de los nuevos principios de concentración en las regiones menos favorecidas, de programación, de cooperación y de complementariedad. Los principios fundamentales de la reforma, tras haber superado la prueba, gozan de buena salud y, por lo tanto, deben continuar rigiendo las actividades de los Fondos hasta 1997.

Pero se pueden, y se deben, introducir mejoras para aumentar la eficacia de las políticas estructurales mediante la simplificación de los procedimientos de decisión, el reforzamiento de la cooperación a partir de las responsabilidades respectivas del Estado y de las regiones, y mediante una evaluación sistemática y una mayor flexibilidad para responder a las necesidades reales, sin perjudicar la labor de concentración.

Una simplificación de los procedimientos de decisión de la programación: la Comisión se propone reunir las tres fases actuales de programación en dos.

Un reforzamiento de la cooperación a partir de una mejor definición de las respectivas responsabilidades: se impone un reparto más claro de las responsabilidades de las regiones y de la Comisión en el sentido de una mayor descentralización, tanto en lo que respecta a la definición detallada de las medidas como en lo que atañe a la aplicación de los programas, que debe ser competencia de los encargados de llevar a cabo las operaciones in situ.

Una evaluación sistemática: a partir de un reparto preciso de las responsabilidades, la Comisión debe incrementar su esfuerzo de evaluación de forma permanente e intervenir para evaluar los resultados con respecto a los objetivos acordados inicialmente.

Una mayor flexibilidad bajo tres aspectos fundamentales: por un lado, se podrían ampliar los programas destinados a las regiones menos desarrolladas, cuando resultara necesario, a otras actividades que actualmente no entran en consideración. Se trataría esencialmente de medidas en materia de educación y salud.

Por otro lado, se debería reforzar claramente el papel de los programas de iniciativa comunitaria (cuyo principio ya fue decidido en 1988). Les sería reservado un importe del orden del 15% de los fondos destinados a las políticas estructurales. Los programas de iniciativa comunitaria deberían organizarse en torno a algunos temas prioritarios, cuyo número sería reducido para que la concentración y la eficacia fueran reales. Por ejemplo, se podría citar la iniciativa INTERREG (cooperación transfronteriza), que está siendo todo un éxito y sirve de ejemplo práctico de lo que podría ser en el futuro una acción, no prevista originalmente, para prevenir las consecuencias de las transformaciones industriales, explícitamente recogidas en el nuevo Tratado. Los programas de iniciativa comunitaria intervendrían en las zonas elegibles para las políticas estructurales y, de forma limitada, fuera de estas zonas. Para estas últimas, se trataría de ajustar a este margen, a partir de una reserva especial prevista al efecto, la elegibilidad geográfica, definida de acuerdo con criterios estadísticos, con el fin de hacer frente a necesidades reales surgidas durante la programación o después de ella.

Por último, se impone una mayor modulación, ya que conviene encaminar las políticas presupuestarias de los países interesados hacia un rigor y una eficacia mayores, hacia una convergencia y una cohesión mayores. Entonces se podría ajustar el porcentaje de la subvención adecuadamente.

En ese momento, se mantendrán márgenes de maniobra indispensables para responder a nuevas necesidades, en el espíritu de las decisiones que, en 1988, llevaron a la elección de los cinco objetivos prioritarios.

Teniendo en cuenta el balance de las políticas estructurales presentado en la primera parte y las orientaciones del Consejo Europeo de Maastricht, la Comisión se ha visto obligada a aumentar la dotación de las regiones menos desarrolladas. El aumento será de dos tercios para el conjunto las regiones menos prósperas, y, teniendo en cuenta la creación del Fondo de cohesión, la dotación podría llegar a duplicarse en el caso de las regiones que pertenecen a los países que pueden tener derecho a acceder a este Fondo.

Para los demás objetivos de las políticas estructurales (objetivos 2, 3, 4 y 5b), la dotación se vería aumentada en un 50%.

De no alcanzar el aumento estos porcentajes, el cumplimiento de las decisiones de Maastricht sobre la cohesión, definida como uno de los pilares de la Comunidad, se vería dificultado. Están en juego las jerarquías establecidas y las innovaciones introducidas en el Tratado, especialmente en lo que respecta a los nuevos objetivos del Fondo Social Europeo, a la labor que el desarrollo rural debe desempeñar como fenómeno social y en relación con la reforma de la Política Agrícola Común.

Se propone que las regiones del objetivo 1 se sigan definiendo sobre la base de los criterios actuales. A la lista de las regiones del objetivo 1 se suman los cinco nuevos Estados federados alemanes. La Comunidad debe hacer una muestra de solidaridad con estos últimos participando en este gigantesco esfuerzo de reconstrucción cuya parte fundamental seguirán soportando el gobierno federal y los ciudadanos alemanes.

Dadas las persistentes disparidades de las regiones menos desarrolladas, la Comisión considera apropiado incrementar significativamente las ayudas de los Fondos estructurales en dos tercios, en términos reales, entre 1992 y 1997. Las regiones que pertenecen a los países definidos en el Protocolo de Maastricht (Grecia, Irlanda, Portugal y España) tendrán además acceso al nuevo Fondo de cohesión. De este modo, estas regiones podrían, para el conjunto de los cuatro países, obtener un aumento total de los recursos disponibles que podría alcanzar hasta un 100% en 1997. Todas las regiones ultraperiféricas, que sufren múltiples desventajas derivadas de su alejamiento geográfico y que pueden participar en programas de la misma naturaleza (Poseidon, Poseima, Poseican) obtendrían este aumento.

El proceso de reconversión de las cuencas industriales en declive está lejos de haberse culminado. A la vista del éxito indiscutible del objetivo 2, es fundamental proseguir y reforzar este tipo de actuación.

Las zonas elegibles seguirán siendo determinadas a partir de las estadísticas comunitarias sobre el paro y sobre la situación del empleo industrial. No obstante, las estadísticas comunitarias no permiten identificar todas las zonas que están actualmente en declive industrial ni tomar en consideración la previsión de las consecuencias de nuevas transformaciones industriales. Por lo tanto, resulta necesario permitir a la Comisión, de común acuerdo con los países considerados, disponer de un cierto margen de apreciación, bien entendido que se deberá mantener el criterio de concentración geográfica. Sin este margen, y por una interpretación rígida de las estadísticas, no sería posible aportar nuestra ayuda a las regiones especialmente afectadas, en perjuicio de la eficacia y equidad de nuestra acción.

En esta misma línea, y como ya ha sido indicado, se propondría, sobre la base de una reserva importante creada al efecto, una serie de programas de iniciativa comunitaria a fin de hacer frente a las situaciones descritas anteriormente.

De conformidad con el balance de la aplicación de los objetivos 3 y 4, es preciso proceder a una adaptación, tanto más cuanto que el artículo 123 del Tratado añade a las misiones del Fondo Social: "la adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales."

Por consiguiente, en las regiones distintas a las de los objetivos 1,2 y 5b, las medidas de formación deberán concentrarse, más que antes, en medidas de carácter ejemplar e innovador. Al igual que anteriormente, se deberá destinar los recursos asignados a este fin a las medidas relacionadas con la inserción profesional de los jóvenes y de los desempleados de larga duración, a las categorías sociales excluidas del mercado laboral a las que van destinadas las medidas de reinserción profesional, pero también a los trabajadores afectados por las transformaciones industriales y por la evolución de los sistemas de producción.

Las medidas relativas a la adaptación de las estructuras agrarias (objetivo 5a) deberían ser objeto de reforma en aras de la coherencia necesaria, por un lado, con las medidas complementarias previstas por la reforma de la Política Agrícola Común y, por otro lado, con el desarrollo rural y, en particular, con el objetivo 5b.

Al margen de la diversidad de las zonas rurales del objetivo 5b, es necesario promover el desarrollo rural, dadas las graves tendencias que amenazan el futuro de una gran parte de la Comunidad: continuo descenso del empleo agrario, creciente distancia entre la ciudad y el campo en términos de acceso a servicios por parte de la población y de las empresas, emigración de los jóvenes, escaso atractivo para las empresas, daños provocados al medio ambiente por la excesiva utilización del suelo o por la desertización. Esta situación puede poner en peligro la supervivencia del mundo rural, uno de los pilares del modelo europeo de desarrollo y exige una respuesta política que articule una serie de medios reforzados en torno a objetivos claramente identificados.

Así, la política de desarrollo rural se ha convertido en un elemento determinante de la cohesión económica y social que realiza la triple función --productiva, social y ambiental--del conjunto de las zonas rurales de la Comunidad.

La política de desarrollo rural debe crear una serie de perspectivas que permitan mantener un número suficiente de agricultores, diversificar el empleo en las zonas rurales, contribuir a una mejor ordenación del territorio, acentuar el esfuerzo destinado al desarrollo local y potenciar la mejora de la calidad del medio ambiente.

Las necesidades específicas del desarrollo rural, así como el papel que juega la agricultura, exigirían normalmente la creación de un instrumento específico de desarrollo rural que, llegado el momento, sustituiría a la Sección de Orientación del FEOGA. Se trata únicamente de trazar una perspectiva para cuando se puedan evaluar las consecuencias de la reforma de la Política Agrícola Común y los resultados obtenidos por las llamadas medidas complementarias (jubilaciones anticipadas, medio ambiente, repoblación forestal, etc). A partir de esta evaluación, convendría considerar la posibilidad de incluir determinadas medidas del objetivo 5a en la línea directriz agraria. En este contexto, se mantendría, en términos generales, la dotación del objetivo 5a; no obstante, esto no excluye una cierta disminución de la dotación de las medidas de comercialización y transformación, incluidas en el proceso general de concentración. A partir de ahora, las intervenciones correspondientes al objetivo 5a se inscribirán en el marco de la programación y de la cooperación.

Por último, ha llegado el momento de completar la integración en los Fondos estructurales de las medidas estructurales del sector pesquero con objeto de lograr su integración coherente dentro de las políticas estructurales. En efecto, las zonas y regiones que viven fundamentalmente de esta actividad conocerán, y conocen ya hoy, una profunda transformación provocada por un desequilibrio grave y persistente entre la capacidad pesquera y los recursos pesqueros disponibles.

Considerando las características propias de las regiones y zonas directamente dependientes de la pesca, se podría añadir a las políticas estructurales un nuevo objetivo nº 6 que englobara las medidas estructurales destinadas a todas las regiones vinculadas a la pesca. Sus funciones consistirían en facilitar los procesos de reestructuración que resulten indispensables, teniendo en cuenta sus consecuencias económicas, regionales y sociales. Entre las diferentes zonas afectadas, algunas figuran entre las regiones menos desarrolladas (objetivo 1), pero otras no. Por lo tanto, sería deseable definir las zonas especialmente dependientes de la pesca. Las medidas horizontales deberían reorientarse de forma que complementaran las reestructuraciones.

La dotación del objetivo 6 debería aumentarse en un 50% al igual que la de los objetivos 2, 3, 4 y 5b.

EL FONDO DE COHESIÓN EN BENEFICIO DE DETERMINADOS ESTADOS

El Fondo de cohesión, que se creará antes del 31 de diciembre de 1993, aportará una nueva dimensión al esfuerzo de cohesión económica y social en beneficio de los Estados miembros menos favorecidos (PNB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria). El Fondo de cohesión, cuya creación se decidió en Maastricht, será a los Estados miembros afectados (Grecia, Irlanda, Portugal y España) lo que las políticas estructurales son a las regiones.

La especial situación de estos países exige un esfuerzo específico para fomentar la cohesión económica y social, por un lado, y para poder cumplir, cuando llegue el momento, los criterios de convergencia requeridos para el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

En este contexto intervendrá el nuevo Fondo de cohesión.

El origen de una cofinanciación por parte del Fondo será, en el sector del medio ambiente, una legislación comunitaria que va a exigir importantes inversiones para su aplicación efectiva y, en lo que respecta a las redes transeuropeas, la adopción, a partir de una serie de líneas directrices, de proyectos de interés comunitario que exijan importantes inversiones en materia de infraestructuras de transporte.

La propia naturaleza del Fondo impone un elevado índice de intervención comunitaria (del 85% al 90%).

El segundo requisito para poder acceder al Fondo consiste en la adopción previa por parte del Consejo de un programa de convergencia económica cuya aplicación seguirá siendo objeto de seguimiento comunitario en el marco de la vigilancia multilateral.

Dado que una de las misiones del Fondo de cohesión será encaminar el factor de la convergencia hacia los criterios de resultados económicos establecidos en el contexto de la Unión Económica y Monetaria, se le deberá dotar de fondos fundamentalmente a partir de 1993. Con este fin, la Comisión presentará desde este año una propuesta de reglamento para la creación y la puesta en marcha del Fondo.

LA CREACIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE A LA COMPETITIVIDAD EUROPEA

Se han logrado importantes avances bajo el impulso del objetivo 92. No obstante, estos últimos años la industria europea ha acusado algunos síntomas de debilidad. Los indicadores lo muestran claramente: la ventaja industrial de Europa se reduce, su potencial de investigación se desmorona, el puesto que ocupa en cuanto a las técnicas del futuro es demasiado débil.

La caída del volumen de productos manufacturados en la Comunidad que se ha producido entre 1985 (+116.000 millones de ecus) y 1990 (+50.500 millones de ecus) revela la fragilidad de la competitividad de la industria europea con respecto a Estados Unidos y Japón.

El esfuerzo global que la Comunidad dedica a la investigación y al desarrollo tecnológico es menor al de sus competidores. En 1991 destinó la misma parte de su PNB que Japón diez años antes (2,1%); hoy, los gastos de este último país en investigación y desarrollo alcanzan un 3,5% del PNB. En Estados Unidos, los gastos en este concepto se han estabilizado en un 2,8% del PNB.

Mientras que los productos de alta tecnología representan cerca de la tercera parte de las exportaciones estadounidenses (31%) y más de una cuarta parte de las exportaciones japonesas (27%), constituyen menos de una quinta parte de las exportaciones europeas (17%).

En la actualidad, los factores determinantes de la competitividad son los recursos humanos, la conquista de las tecnologías del futuro y un mejor aprovechamiento de las ventajas de un gran mercado.

Indudablemente, corresponde en primer lugar a las empresas adquirir el dominio de estos factores. No obstante, la Comisión no puede permanecer inmóvil ante esta evolución. Están en juego su capacidad de crecimiento y su capacidad de actuación en el exterior. Porque no hay influencia política duradera sin economía competitiva. A medida que progresa la unión, aumenta la necesidad de garantizar a las empresas un entorno favorable a su competitividad.

El nuevo Tratado hace hincapié en esta exigencia de competitividad e inicia así el camino hacia su consolidación como una de las prioridades de la Comunidad entre 1993 y 1997. En efecto, en el nuevo artículo 130, el Tratado consagra por primera vez la competitividad de la industria en un mercado abierto y competitivo como un elemento central. Las disposiciones sobre investigación y desarrollo establecen explícitamente el vínculo entre esta y las demás políticas. Por último, en el Título XII, permite a la Comunidad dotarse de redes de infraestructuras que puedan garantizar el funcionamiento eficaz del mercado único.

Hablar de competitividad significa hablar primero de la competencia.

En efecto, la competencia es el principal motor de las transformaciones en curso; su mantenimiento es también el primer requisito para el éxito del proceso de ajuste. Esta presión de la competencia está produciendo ya una avalancha impresionante de transformaciones en el tejido industrial de la Comunidad. Además, especialmente por razones tecnológicas, el ritmo de las transformaciones repercute al mismo tiempo en los métodos de producción y en los propios productos. Por último, la transformación de un sector determinado exige cada vez más que se tengan en cuenta también las repercusiones en otras industrias y, especialmente, para los suministradores de componentes, que, en muchos casos, son PYME.

La falta de previsión racional de estas transformaciones a escala comunitaria traería consigo el peligro bien de retrasar y encarecer la adaptación, en beneficio exclusivo de nuestros principales competidores, o bien de volver a las medidas sectoriales y fragmentadas, adoptadas a escala nacional, que, ya en el pasado, han demostrado su ineficacia.

Para que la actuación de la Comunidad, que necesariamente deberá seguir siendo complementaria a la de los Estados miembros y las empresas, pueda desarrollarse de forma eficaz, deberá basarse en una serie de principios claros.

La responsabilidad y la iniciativa corresponden en primer término a las empresas. La actuación de los poderes públicos y de las empresas deberá enmarcarse dentro de los compromisos internacionales de la Comunidad, de las normas que regulan el funcionamiento del mercado interior y del cumplimiento de las normas sobre competencia, sin lo cual las ventajas adquiridas por algunos lo serán en perjuicio de otros y de la competitividad del conjunto del sistema industrial. Los instrumentos de la Comunidad deben continuar teniendo carácter horizontal, teniendo siempre en cuenta las iniciativas comunitarias que se propondrán en el marco de los Fondos estructurales.

La Comunidad debe orientar más su actuación hacia la previsión y el acompañamiento de estos cambios, lo que al mismo tiempo permitirá reducir los costes económicos y sociales. Además, es esencial subrayar el papel de las medidas destinadas a mejorar la información y la cooperación de las empresas, especialmente de las PYME.

Asimismo, la convergencia fiscal en el gran mercado contribuirá también a reforzar la competitividad de las empresas. Se trata fundamentalmente de favorecer la cooperación entre empresas de Estados miembros distintos, de evitar las distorsiones incompatibles con el buen funcionamiento del mercado interior y de aligerar, en la medida de lo posible, la carga que recae sobre todo en las pequeñas y medianas empresas.

Esta actuación no exige nuevos instrumentos; es suficiente con adaptar los que ya existen.

Antes de pasar a las redes, cuya importancia es indiscutible, conviene hacer hincapié en dos instrumentos tan esenciales de la actuación comunitaria como la investigación y la formación.

El balance muestra que la investigación y el desarrollo tecnológico deben adaptarse mejor a las necesidades de las empresas. Este nuevo enfoque requiere una estricta aplicación del principio de subsidiariedad (intervenir cuando la actuación de la Comunidad sea más útil) y una mayor concentración de las intervenciones en algunas tecnologías clave de carácter multisectorial.

De este modo, junto con los programas tradicionales de investigación, se desarrollarán tecnologías enfocadas hacia las grandes prioridades industriales. Bien entendido que la elección de estas tecnologías clave deberá responder a las necesidades de la industria, en su esfuerzo de innovación y adaptación al progreso científico, y a las nuevas formas de organización del trabajo.

En lo que respecta a la formación y reconversión profesionales, su labor de apoyo a las transformaciones industriales ha sido tenida en cuenta en la reorientación del Fondo Social Europeo a la luz de las modificaciones introducidas por el artículo 123. Se trata de definir un conjunto de normas claras de intervención del Fondo Social Europeo en sus funciones de previsión de las repercusiones de las transformaciones sobre el empleo, de adaptación a las nuevas funciones productivas o de conversión a nuevas profesiones.

Estas medidas constituirán el objeto de programas que se elaborarán en cooperación con los Estados miembros, las empresas y los organismos de formación profesional. Se desarrollarán en los centros de trabajo (on the job training) o en centros de educación y formación que impartan cursos de cultura general (conocimientos) y de aprendizaje de una profesión (conocimientos técnicos).

En principio, las intervenciones de la Comunidad estarán abiertas, sin discriminación, a todos los sectores de actividad y a todos los tipos de empresas. Las normas de intervención del Fondo Social se definirán con este espíritu.

Por último, y no por ello menos importante, la Comunidad contribuirá a crear y desarrollar redes transeuropeas en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía, que potenciarán las ventajas de un gran espacio económico común y ayudarán a su difusión en todas las regiones.

La intervención de la Comunidad está destinada a favorecer la interconexión y la capacidad operativa múltiple de las redes nacionales, así como el acceso a estas redes, teniendo especialmente en cuenta la necesidad de enlazar las regiones periféricas con las regiones centrales de la Comunidad. A partir de las líneas directrices, la Comunidad definirá sus orientaciones y determinará los proyectos de interés comunitario. Apoyará el esfuerzo financiero de los Estados miembros mediante la elaboración de estudios de viabilidad y, en especial, mediante la concesión de garantías de préstamo o bonificaciones de interés.

Los proyectos de inversión deberían ofrecer la suficiente rentabilidad como para ser financiados, en gran parte, recurriendo al mercado. Los Estados conservarían la responsabilidad principal de la concepción de las infraestructuras; por su parte, la Comunidad ejercería las funciones de orientación, de coordinación y de estímulo para facilitar la integración de las redes.

Al lado de esta actuación horizontal, la Comunidad, a través del Fondo de cohesión, podría cofinanciar, en el sector del transporte, proyectos incluidos en los programas de interés comunitario.

En este último sector, el acento se pondrá en el desarrollo de las redes de alto nivel de servicio o que sean de gran utilidad para resolver los problemas de congestión: las autopistas, las vías navegables, los trenes de gran velocidad, la organización del espacio aéreo y los transportes combinados.

En el sector de las telecomunicaciones, el objetivo principal consistirá en mejorar las conexiones transfronterizas de las redes de datos o de las redes numéricas de servicios, y en facilitar el desarrollo de redes comunitarias de banda ancha. La Comunidad también debería fomentar el desarrollo de las conexiones telemáticas entre las diferentes administraciones nacionales.

En el ámbito de la energía, el reforzamiento y la progresiva integración de las redes de transporte de gas natural y de electricidad impulsarán el desarrollo del mercado interior y mejorarán el nivel de seguridad de nuestro abastecimiento energético.

EL DESARROLLO DE LAS DEMÁS POLÍTICAS COMUNES

En ámbitos tan importantes para la sociedad como el medio ambiente, la política social, la sanidad, la educación, la cultura y la protección de los consumidores, el nuevo Tratado establece disposiciones plenamente coherentes con el principio de subsidiariedad. Son precisamente estos sectores los que en mayor medida requieren el respeto de la diversidad de situaciones en los Estados miembros.

En los textos surgidos de Maastricht, el medio ambiente ha adquirido categoría de política propia y ha sido incluido entre los objetivos prioritarios de la Unión a través de la noción de crecimiento sostenible (preámbulo, artículo B, artículo 2). Las exigencias en materia de medio ambiente deben estar integradas en la definición y aplicación de las demás políticas de la Comunidad. Se perseguirán los siguientes objetivos: conservación y mejora de la calidad del medio ambiente, protección de la salud de las personas, utilización prudente y racional de los recursos naturales, fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Conviene recordar que la financiación de las medidas adoptadas corresponde a los Estados miembros (artículo 130 S4), a excepción "de determinadas medidas de carácter comunitario" y de las medidas que ocasionen costes importantes y justifiquen, por lo tanto, la intervención del Fondo de cohesión.

En el ámbito social, el acuerdo de Maastricht abre la vía de una profundización de la dimensión social de la Comunidad que consiste, por un lado, en consolidar la base de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores tal y como quedaron definidos en la Carta y, por otro lado, en desarrollar medidas en ámbitos tan importantes como la marginación social, los minusválidos, la pobreza y la integración de los inmigrantes procedentes de terceros países.

En los demás ámbitos, una serie de medidas selectivas pueden contribuir a mejorar la calidad de la construcción comunitaria y a hacerla más perceptible para el ciudadano.

Las iniciativas ya adoptadas a escala comunitaria en estos sectores, con bastante anterioridad a la entrada en vigor del nuevo Tratado, han estado impulsadas por la voluntad de reforzar la actuación de los Estados miembros y de fomentar su cooperación, con el único fin de obtener un valor añadido comunitario. También han recibido un amplio apoyo por parte de los gobiernos y captado el interés de las partes afectadas y, en mayor medida, de la opinión pública.

Por ejemplo, en el ámbito de la salud pública, el programa "Europa contra el cáncer", deberá proseguir, tanto en el campo de la investigación como para desarrollar la cooperación entre Estados, centros sanitarios, etc.

Otros ejemplos de sinergia son los programas de formación profesional, incluidos los que continúan vigentes tales como JÓVENES POR EUROPA. Todos responden a los objetivos de transferencia de experiencias y de cooperación a través de las fronteras, y, al mismo tiempo, demuestran la labor esencial que desempeñan los recursos humanos.

En el sector audiovisual y cultural, el programa MEDIA fomenta y apoya la producción audiovisual en sus distintas formas (cine, cine de animación, cine documental, etc.) y favorece la distribución internacional de las obras cinematográficas, así como el multilingüismo.

El nuevo Tratado nos impulsa a seguir por esta vía, que consiste en explotar la diversidad europea, y, en esta perspectiva, en evitar la dispersión de las distintas intervenciones y garantizar la visibilidad de las medidas comunitarias.

En materia de educación, formación profesional y juventud, el artículo 126 del nuevo Tratado crea nuevas oportunidades a partir del principio de subsidiariedad, "...fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos..."; del mismo modo, el artículo 127 permite a la Comunidad desarrollar "una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros".

Los objetivos de la política educativa son básicamente los siguientes: la difusión de las lenguas, la movilidad de estudiantes y profesores, el intercambio entre jóvenes y la educación a distancia. Es importante señalar que estas medidas serán adoptadas por mayoría cualificada (en codecisión con el Parlamento para la educación y en cooperación con esta misma institución para la formación profesional).

En el ámbito de la salud pública, al igual que en materia educativa, los Estados miembros coordinan sus políticas y la Comunidad fomenta esta cooperación. Los objetivos asignados son muy claros: la prevención de las enfermedades, incluida la toxicomanía, y el fomento de la etiología y de la información y educación sanitarias.

En lo que respecta a la cultura, se fomentará el conocimiento y la difusión de la cultura, la conservación y protección del patrimonio cultural, los intercambios comerciales de carácter no comercial y la creación literaria y artística.

Por primera vez, el nuevo Tratado asigna a la Comunidad la misión de contribuir "a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores." En codecisión con el Parlamento y por mayoría cualificada del Consejo se podrán establecer "acciones concretas" a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores. El objetivo es doble: fortalecer el mercado interior y dar garantías a los ciudadanos de la existencia de una base coherente de protección y de mecanismos de recurso.

TERCERA PARTE:

LOS MEDIOS

LA CUANTÍA Y LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PARA 1993-1997

El nuevo límite máximo de los recursos necesarios en 1997: 1,37% del PNB

Como se ha indicado más arriba, la propuesta de aumentar el límite máximo de los recursos propios del 1,20% al 1,37% del PNB comunitario entre 1992 y 1997 corresponde a un incremento de 20.000 millones de ecus en créditos de pago. El crecimiento económico alcanza un 2,5% anual.

Esta propuesta es resultado de una estricta estimación de las implicaciones financieras de las decisiones de Maastricht. Sin duda se puede afirmar que, en algunos ámbitos, el gasto comunitario va a sustituir parcialmente a los gastos nacionales. No obstante, hay que tener en cuenta las exigencias a que se van a enfrentar los presupuestos nacionales de todos los Estados miembros durante la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria.

El aumento del límite máximo de los recursos propios se explica fundamentalmente por la ampliación de los recursos destinados a la cohesión (cerca de 11.000 millones de ecus), por el desarrollo de la actividad exterior de la Comunidad y por la necesidad de complementar la creación de un entorno favorable para la competitividad europea (redes, reorientación de la política de investigación, y formación y reconversión profesionales, que representan 3.500 millones de ecus).

En la valoración de este nuevo límite máximo conviene tener en cuenta, en primer lugar, la creación de una reserva para eventuales gastos extraordinarios (900 millones de ecus).

Por otro lado, un margen del 0,03% del PNB se destina a absorber las oscilaciones del crecimiento económico y a permitir las revisiones de las Previsiones financieras que resulten necesarias, especialmente en relación con la actividad exterior de la Comunidad.

A pesar de la inflexión de las prioridades políticas de la Comunidad que se expone en la presente comunicación, la Comisión ha optado por proponer únicamente adaptaciones relativamente limitadas de las Previsiones financieras con respecto al período 1988-1992.

En efecto, la distribución responde a las mismas preocupaciones, que son el mantenimiento de rúbricas lo suficientemente amplias para mantener la necesaria flexibilidad, y la relativa homogeneidad del contenido de las rúbricas, fundamentalmente en lo que atañe a los instrumentos financieros utilizados y a la dinámica propia de cada categoría de gastos.

Como anteriormente, el marco de las Previsiones financieras estaría compuesto por seis rúbricas:

1. La Política Agrícola Común
2. Las medidas estructurales de cohesión económica y social
3. Las políticas internas de carácter horizontal
4. La actividad exterior
5. Los recursos administrativos de las instituciones
6. Las reservas para gastos extraordinarios

Las principales modificaciones afectan a la división de la antigua rúbrica 4 (otras políticas) en dos rúbricas distintas: las políticas internas (nueva rúbrica 3) y la actividad exterior (nueva rúbrica 4), y a la desaparición de la antigua rúbrica 3 (políticas de dotación plurianual) y la inclusión de la investigación en la rúbrica de políticas internas.

Por otro lado, se deberán introducir algunos cambios en el contenido de las distintas rúbricas. Conviene resaltar los siguientes:

- la rúbrica 2 se limita estrictamente a la política de cohesión. Se crean dos subdivisiones: los Fondos estructurales, incluidas las medidas estructurales en el sector pesquero, y el Fondo de cohesión.
- la rúbrica 3 agrupa el conjunto de las políticas internas. No obstante, la dotación de la política de investigación obtiene una cifra de referencia, de conformidad con las nuevas disposiciones del Tratado, que presenta un "importe global máximo".
- se modifica la rúbrica 5 para tomar en consideración la desaparición de los gastos de reducción de existencias agrarias antiguas y para crear tres subdivisiones: los gastos de personal y de funcionamiento de la Comisión, los gastos de personal y de funcionamiento del Parlamento, del Consejo y de las demás instituciones y los gastos inmobiliarios del conjunto de las instituciones.
- se amplía la rúbrica 6 mediante la creación de una nueva reserva para gastos extraordinarios relacionados con la política exterior (medidas humanitarias de emergencia, garantía de los empréstitos y préstamos e intervenciones puntuales imprevistas); a esto se añade la disminución de la reserva monetaria agraria en atención a las nuevas orientaciones de la PAC propuestas por la Comisión pero aún no aprobadas por el Consejo.

LOS EFECTOS DEL ACERVO COMUNITARIO: LOS MEDIOS FINANCIEROS PARA LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN REFORMADA

La validez de las consideraciones financieras que se exponen a continuación está supeditada a la consolidación de la reforma de la PAC de acuerdo con las líneas propuestas por la Comisión en julio de 1991.

La reforma propuesta tiene como finalidad romper con la lógica actual, según la cual el apoyo a la agricultura está en función de las cantidades producidas; como consecuencia de ello, hay una tendencia permanente al aumento y a la intensificación de la producción sin relación directa con la capacidad de absorción de los mercados. En vez de basarse exclusivamente en los precios garantizados, el apoyo debe girar también en torno a las medidas de ayuda directa establecidas en función de la superficie, de las explotaciones y del número de animales que éstas posean.

De este modo, la reforma, conservando los tres principios básicos (unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera), propone modificar la Política Agrícola Común con el fin de:

- ajustar la producción a una situación global caracterizada por la persistencia de excedentes,
- mejorar la competitividad del conjunto de la agricultura europea mediante la disminución de los precios,

- garantizar una mejor redistribución del apoyo financiero de la Comunidad favoreciendo en mayor medida y directamente a los propios agricultores,
- desalentar la intensificación de la producción y fomentar la diversificación potenciando la mejora de la calidad del medio ambiente.

Esta reforma llevará a una adaptación simultánea del contenido y del perfil de la línea directriz agraria que establece el límite máximo del gasto en este sector. En efecto, habrá que tener en cuenta el coste de la reforma, las nuevas medidas complementarias, la necesidad de conservar un suficiente nivel de seguridad y de garantizar una mayor coherencia entre las medidas estructurales relacionadas con la cohesión y los nuevos instrumentos de la Política Agraria Común.

Se deberá redefinir ligeramente la línea directriz y ampliar su ámbito de aplicación, con objeto de que abarque:

- el conjunto de los gastos relacionados directamente con la PAC reformada; es decir, las medidas relativas a los mercados y las correspondientes medidas complementarias (repoblación forestal, jubilaciones, medio ambiente, así como el conjunto de los gastos de retirada de tierras, de los cuales una parte está financiada en la actualidad fuera de la Sección de Garantía del FEOGA);
- la cofinanciación de los regímenes nacionales actuales de ayuda a la renta agraria;
- el Fondo de garantía del sector pesquero.

Por este motivo, parece necesario mantener la línea directriz aprobada en 1988, que limita el aumento de los gastos agrarios al 74% del crecimiento del PNB. Dentro de estos límites se deberá lograr el control del gasto y se financiarán las indispensables medidas complementarias.

Una vez que la reforma de la PAC sea efectiva, será imprescindible incrementar la línea directriz en 1.500 millones de euros, cantidad que se considera equitativa, ya que corresponde precisamente al coste adicional derivado de la unificación alemana.

LA ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS PROPIOS

El Consejo Europeo de 1988 se consagró a lograr que la parte de los recursos propios ingresada por cada Estado miembro estuviera más acorde con su capacidad contributiva. Para conseguirlo, se decidió ampliar los recursos propios y modificar su composición. Por un lado, la base imponible del recurso IVA fue nivelada al 55% del PNB, pero manteniendo el límite máximo de contribución en un 1,4%; por otro lado, se introdujo un recurso propio complementario destinado a garantizar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos, basado en la suma de los PNB de los Estados miembros.

El nuevo sistema ha permitido apoyar la financiación comunitaria sobre bases sólidas. No obstante, la experiencia muestra que, hasta el momento, su estructura sólo se ha aproximado relativamente a la capacidad contributiva de los Estados miembros.

Como era previsible, la parte del recurso IVA se ha mantenido y, en 1992, representa más del 50% de los recursos. Ahora bien, el carácter regresivo del recurso IVA es el principal motivo de las distorsiones observadas en el sistema de financiación, en la medida en que los Estados miembros menos prósperos dedican, en general, una gran parte de su PNB al consumo. Bien es verdad que la nivelación de la base con respecto al PNB puede reducir esta desventaja, pero actualmente el grado de nivelación no es lo bastante bajo como para aproximar suficientemente, en estos países, la base del IVA de la base PNB.

Por el contrario, algunos Estados miembros se ven especialmente favorecidos por el sistema actual, en la medida en que la base del IVA representa una parte especialmente pequeña de su PNB.

Es indudable que el fortalecimiento del recurso PNB tenderá a atenuar esta situación. Pero actualmente sólo representa el 20% de los recursos propios comunitarios.

El Protocolo sobre la cohesión económica y social de Maastricht tiene como objetivo acentuar las orientaciones ya adoptadas en 1988. El Consejo Europeo afirma su "intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios para corregir en los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios."

Por ello, se podrían aportar dos cambios con respecto a la reforma de 1988:

- nivelar más la base del IVA, reduciendo su límite máximo del 55% al 50% del PNB, porcentaje que corresponde prácticamente a la participación media de la base del IVA en el PNB de la Comunidad. De esta forma, se favorecería claramente a los países menos prósperos y se reducirían las ventajas debidas a situaciones anormalmente divergentes con respecto a la media comunitaria;
- disminuir la parte relativa al recurso IVA en la estructura de los ingresos comunitarios. Para conseguirlo, se reduciría el límite máximo del 1,4% al 1%; como consecuencia de ello aumentaría la parte relativa al cuarto recurso PNB, que tiene mejor en cuenta la capacidad contributiva de los Estados miembros.

En su conjunto, ambas medidas lograrían reducir inmediatamente la parte relativa al IVA del 55% al 35% de los recursos comunitarios.

Los recursos tradicionales, que apenas son correlativos a la riqueza contributiva de los Estados miembros, disminuirían y representarían menos del 25% del total de los recursos.

La corrección del desequilibrio presupuestario concedida al Reino Unido y su financiación forman parte del sistema de financiación de la Comunidad. De conformidad con la Decisión relativa a los recursos propios de las Comunidades, de 24 de junio de 1988, la Comisión presentará ulteriormente un informe al respecto.

EL NUEVO PAPEL DE LOS PRÉSTAMOS Y EMPRÉSTITOS Y DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

Tanto en la Comunidad como fuera de ella, la Comunidad Europea y el BEI realizan operaciones financieras cuyo objeto es generalmente distinto,

aunque complementario. No obstante, hay interacción entre determinados compromisos presupuestarios de la Comunidad y las intervenciones del BEI, que se puede, y se debe, intensificar.

Las operaciones financieras de la Comunidad

Durante mucho tiempo, la Comunidad ha reservado sus operaciones de empréstito y préstamo al apoyo financiero a medio plazo de las balanzas de pagos de los Estados miembros, interviniendo en apoyo de sus programas de recuperación. En 1988 se introdujo un mecanismo único por un saldo vivo máximo de 16.000 millones de ecus respaldado por una garantía del presupuesto comunitario.

Desde hace dos años, se han ido introduciendo progresivamente las operaciones de empréstito y préstamo en beneficio de terceros países. Primero fueron los países de Europa central y oriental, después los países de la antigua URSS y, por último, Argelia. Su objeto es amplio, aunque predomina la ayuda a la balanza de pagos. La garantía presupuestaria que implica la mediación de la Comunidad garantiza a los beneficiarios una reducción considerable del coste de sus empréstitos.

Además, se ha comprobado que va a haber un desarrollo de este tipo de operaciones. Por lo tanto, sería conveniente prever su inclusión en un reglamento marco, que sería diseñado por analogía con el que regula los empréstitos comunitarios de ayuda a la balanza de pagos. Naturalmente, el saldo vivo máximo debería estar acorde con las posibilidades de movilización de las garantías que ofrecerán las futuras previsiones financieras (la reserva para garantía).

Las garantías comunitarias se aplicarán a otras operaciones financieras distintas a los empréstitos y préstamos comunitarios. Esto ya ocurre con los préstamos del BEI a terceros países y, desde hace poco tiempo, con un préstamo bancario privado concedido a la antigua URSS. En el futuro, se tratará de garantizar, de conformidad con el Tratado de Maastricht, las operaciones de financiación de las redes europeas. Llegado el momento, sería útil crear uno o varios fondos de garantía especializados, sobre la base del presupuesto y en cofinanciación con terceros, entre ellos eventualmente el BEI.

El Banco Europeo de Inversiones

El BEI dedica la mayoría de sus préstamos a financiar proyectos en las regiones menos prósperas de la Comunidad y, especialmente, en las zonas de los objetivos 1 y 2. La experiencia muestra, no obstante, que se debe buscar una articulación más estrecha entre las intervenciones del BEI y las medidas de los Fondos estructurales. Además, el nuevo artículo 198 E del Tratado es explícito al respecto, ya que dispone que, "en cumplimiento de su misión, el Banco facilitará la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los Fondos estructurales y otros instrumentos financieros de la Comunidad". Para cumplir esta tarea, el Banco debería abrir líneas de crédito en apoyo a la financiación de programas de desarrollo.

El Banco debería asimismo participar activamente en la financiación de las redes transeuropeas y, por tanto, en la puesta en marcha de los instrumentos de apoyo financiados por el presupuesto comunitario: bonificaciones de interés sobre sus propios préstamos, cofinanciación de estudios de viabilidad, cofinanciación de fondos de garantía.

Además, bien mediante una modificación de sus estatutos o bien mediante la creación de una filial, podría asumir riesgos más concretos, como operaciones de capital de riesgo, préstamos globales destinados a las pequeñas y medianas empresas o financiación de actividades de investigación y desarrollo de la Comunidad.

Bien entendido que todas estas propuestas deberán ser discutidas con los responsables del BEI; algunas de ellas ya han sido examinadas por el Consejo de Administración.

LOS MEDIOS ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES

La aplicación de las Previsiones financieras 1988-1992 se ha visto confrontada a fuertes exigencias en cuanto a los gastos administrativos de las instituciones, sin que hubiera la posibilidad real en 1988 de programar su evolución en función sobre todo de las nuevas tareas de la Comunidad.

Así, el presupuesto para 1992 aprobado en diciembre de 1991 no permite en estas condiciones un funcionamiento administrativo normal de las instituciones y, en particular, de la Comisión.

En el nuevo marco financiero, este tipo de gasto no puede seguir considerándose residual. Se le debe reservar una dotación financiera global en consonancia con el desarrollo de la actividad comunitaria y con su correspondiente gestión. La dotación global se deberá determinar de tal forma que permita:

- una verdadera y equilibrada programación entre las instituciones de los recursos humanos necesarios y de los correspondientes gastos de personal y de funcionamiento,
- la toma en consideración de los gastos obligatorios en concepto de pensiones, que van a aumentar considerablemente a lo largo de los años, y
- una evolución ordenada del conjunto de los gastos inmobiliarios que implica una coordinación de las políticas practicadas por las diversas instituciones en este ámbito.

Para cumplir estos objetivos se propone una rúbrica específica de "Gastos administrativos" en las futuras Previsiones financieras, que estaría compuesta por distintas subdivisiones con los correspondientes límites máximos, que cubrirían:

- los gastos de personal y de funcionamiento de la Comisión,
- los gastos de personal y de funcionamiento del Parlamento, del Consejo y de las otras instituciones,
- los gastos inmobiliarios de las instituciones.

Por otro lado, se debería acordar que, en caso de que se emprendieran nuevas iniciativas comunitarias que obligaran a una revisión del marco financiero, se tuviera en cuenta la repercusión sobre los gastos administrativos con el fin, entre otras cosas, de que la Comisión tuviera la capacidad real de aplicar las políticas comunitarias sin recurrir a artificios de procedimiento.

LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

Como demuestra el balance de la reforma financiera de 1988 efectuado anteriormente, se ha podido respetar el marco global de los gastos para el período 1988-1992, a pesar de los nuevos desafíos exteriores.

Un marco financiero sigue siendo necesario para el período 1993-1997, con objeto de lograr una disciplina presupuestaria rigurosa pero también el respeto de las prioridades políticas de la Comunidad para estos cinco años. El mantenimiento estricto del gasto agrario dentro de la línea directriz sigue siendo un elemento fundamental de la disciplina presupuestaria.

Además, es necesario introducir una serie de mejoras en el Acuerdo interinstitucional de 1988. Dada la duración de los procedimientos de revisión, ha habido una tendencia a confundir las funciones de limitación de las Previsiones financieras y del presupuesto anual.

Para garantizar una evolución ponderada del gasto comunitario que se ajuste a las orientaciones políticas generales de la Comunidad, es necesario que las tres instituciones definan de común acuerdo las grandes líneas del marco financiero para el período 1993-1997 y las correspondientes normas de gestión.

Por lo tanto, el nuevo Acuerdo deberá ser reconducido sobre la base de principios similares, pero teniendo en cuenta tres cambios significativos. Primero, el Consejo debería revisar los límites máximos de las Previsiones financieras por mayoría cualificada, dada la definición, en lo sucesivo indiscutible, del margen disponible. Segundo, debería ser posible proceder a una redistribución mínima de los gastos antes de iniciar una revisión de las Previsiones financieras. Por último, y por razones de lógica monetaria y de buena gestión presupuestaria, se debería abandonar el principio de un ajuste posterior a la inflación efectivamente confirmada. Esto significa que cada presupuesto sería establecido en función de las previsiones sobre la tasa de crecimiento y el aumento de los precios.

Esta búsqueda de flexibilidad en las normas no significa, pues, ni excesiva tolerancia ni renuncia a los poderes otorgados por el Tratado a cada institución. Pero la experiencia de estos tres últimos años muestra que, con vistas a su credibilidad, la Comisión debe tener la posibilidad de movilizar rápidamente los recursos necesarios para afrontar situaciones externas, ya se trate de una ayuda de emergencia o de poner en marcha un programa de ayuda a un país con dificultades.

Por este motivo, la Comisión propone crear unas reservas a las que la Comunidad podrá recurrir bien para reforzar su capacidad y sus recursos en materia de ayudas de emergencia, bien para movilizar, sin riesgo de perturbar gravemente la ejecución del presupuesto, los recursos necesarios para financiar una eventual utilización de la garantía, o bien, por último, para responder a intervenciones puntuales imprevistas.

Además, se mantendrá, aunque reducida, la reserva agraria creada en el primer "paquete", que permite compensar las oscilaciones demasiado erráticas del dólar, moneda en la que se definen los precios en los mercados mundiales.

Las condiciones de movilización de ambas reservas serán lo suficientemente flexibles como para permitir a la Comunidad responder, con la mayor rapidez, a acontecimientos que, por razones evidentes, exigen una respuesta inmediata por su parte, como por ejemplo una hambruna o una afluencia masiva de refugiados.

Por último, la intervención presupuestaria de la Comisión se debe basar en una justificación precisa en términos de una mejor relación entre coste y eficacia y de aplicación de los criterios de subsidiariedad. Las medidas que están en curso deben ser reexaminadas regularmente en lo que respecta a su conformidad con estos principios, especialmente durante cada procedimiento presupuestario anual. Para poner fin a la excesiva dispersión de los créditos, las tres instituciones deberán acordar no mantener y, con mayor motivo, no crear líneas presupuestarias inferiores a un importe determinado.

De este modo, el nuevo marco financiero permitirá una gestión más rigurosa del gasto, contrapartida necesaria de una actuación que pretende ser más subsidiaria, más selectiva en sus objetivos y más flexible en sus instrumentos.

PREVISIONES FINANCIERAS

<u>CRÉDITOS DE COMPROMISO</u> (en miles de millones de ecus 1992)	<u>1987</u>	<u>1992</u>	<u>1997</u>
I. Política Agrícola Común	32,7	35,3	39,6
II. Acciones estructurales (incluyendo el Fondo de Cohesión)	9,1	18,6	29,3
III. Políticas Internas (sin las Acciones estructurales)	1,9	4	6,9
IV. Políticas Exteriores	1,4	3,6	6,3
V. Gastos de administración (y reembolsos)	5,9	4	4
VI. Reservas	0	1	1,4
	-----	-----	-----
TOTAL	51 =====	66,5 =====	87,5 =====
 <u>CRÉDITOS DE PAGO NECESARIOS</u>	 49,4	 63,2	 83,2
- en porcentaje del PNB	1,05%	1,15%	1,34%
<u>Límite máximo de los recursos propios</u> <u>en porcentaje del PNB</u>	(sin límite) (salvo IVA = 1,40%)	1,20%	1,37%

N.B. : Tipo de crecimiento anual medio del PNB

- 87-92 (Efectivo)	3,1%
- 92-97 (Hipótesis)	2,5%

ISSN 0257-9545

COM(92) 2000 final

DOCUMENTOS

ES

01

Nº de catálogo : CB-CO-92-046-ES-C

ISBN 92-77-41022-1

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
L-2985 Luxemburgo



Catálogo

DE NUMEROS EDITADOS

NUMERO 1: (MONOGRAFICO)

- PROGRAMA EUROPEO DE LA CGIL

NUMERO 2: (VARIOS)

- PRENSA INTERNACIONAL 14-D
- RESOLUCIONES CES
- DECLARACION CONFERENCIA SOLIDARIDAD CON LA INTIFADA
- ALOCUCION JACQUES DELORS CONGRESO TUC

NUMERO 3: (VARIOS)

- ALOCUCIONES DE JACQUES DELORS Y FERNANDEZ ORDOÑEZ ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO

NUMERO 4: (MONOGRAFICO)

- RELEVO EN LA SECRETARIA GENERAL DE LA CGIL

NUMERO 5: (MONOGRAFICO)

- CONGRESO TUC 1988.
- INFORME SOBRE EUROPA 1992

NUMERO 6: (MONOGRAFICO)

- 6 DE JULIO
- E INDEPENDENCIA NACIONAL EN MEXICO

NUMERO 7: (EUROPA)

- DICTAMEN DEL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMUNITARIOS.
- ENTREVISTA CON ERNST BREIT, PRESIDENTE DE LA CONFEDERACION ALEMANA DE SINDICATOS Y DE LA C.E.S.

NUMERO 8:

- INTERVENCIONES DE BRUNO TRENTIN, SECRETARIO GENERAL DE LA CGIL: "POR UNA NUEVA SOLIDARIDAD, REDESCUBRIR LOS DERECHOS, REFLEXIONAR SOBRE EL SINDICATO" (CONFERENCIA PROGRAMATICA DE LA CGIL); "LA ESTRATEGIA SINDICAL ANTE EL ESPACIO SOCIAL EUROPEO" (ESCUELA DE RELACIONES LABORALES, MADRID)

NUMERO 9: (EUROPA)

- LA CUMBRE DE MADRID: VALORACION DE LA C.S. DE CC.OO. SOBRE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA; CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA; RESUMENES DE PRENSA INTERNACIONAL

NUMERO 10: (C.E.S.)

- EL FUTURO DE EUROPA: UNA FUERTE PARTICIPACION SINDICAL EN LAS EMPRESAS EUROPEAS (CAMPAÑA DE MOVILIZACION DE LA C.E.S.)

NUMERO 11: (EUROPA)

- CONSEJO EUROPEO DE ESTRASBURGO: CONCLUSIONES DE LA CUMBRE; RESOLUCIONES DE LA C.S. DE CC.OO.; RESOLUCION DE LA C.E.S., PROPUESTA DE LA C.E.S. PARA EL PROGRAMA DE ACCION SOCIAL

NUMERO 12: (C.E.S.)

- RESOLUCIONES DE LA C.E.S.: LA UNION POLITICA EUROPEA; ORIENTACIONES SOBRE LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS

NUMERO 13: (VARIOS)

- ITALIA: ESTATUTOS DE LA CGIL;
- ESTADOS UNIDOS: EL SINDICALISMO DE LA AFL-CIO;
- HUNGRIA: EL CONGRESO DE LOS SINDICATOS HUNGAROS

NUMERO 14: (VARIOS)

- PORTUGAL: ACUERDO ECONOMICO Y SOCIAL (DECLARACIONES DE LA CGTP-IN Y DE LA UGTP);
- ITALIA: LA SUPERACION DE LAS CORRIENTES PARTIDARIAS EN LA CGIL COMO CONTRIBUCION A LA AUTONOMIA Y A LA UNIDAD DEL MOVIMIENTO SINDICAL

NUMERO 15: (MONOGRAFICO)

- ESPECIAL GUERRA DEL GOLFO: VALORACIONES; LOS PAISES DEL AREA; POSICIONES ANTE LA GUERRA; LA SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS; CUADROS ESTADISTICOS

NUMERO 16: (MONOGRAFICO)

- ESCUELA SINDICAL PARA AMERICA LATINA: INTERVENCIONES (MURCIA, SEPTIEMBRE DE 1990)

NUMERO 17: (MONOGRAFICO)

- VII CONGRESO CONFEDERACION EUROPEA DE SINDICATOS: DOCUMENTOS

NUMERO 18: (ESPECIAL INMIGRACION)

- RECOPIACION DE DOCUMENTOS