



Comisión de las
Comunidades
Europeas

1992: un año bisagra

**Discurso del presidente Jacques Delors
ante el Parlamento Europeo**

**Del Acta Única
al post-Maastricht:
los medios de nuestras ambiciones**

**Programa de trabajo
de la Comisión para 1992**

Estrasburgo, 12 de febrero de 1992



1992: un año bisagra

Discurso del presidente Jacques Delors
ante el Parlamento Europeo

**Del Acta Única
al post-Maastricht:
los medios de nuestras
ambiciones**

Comunicación de la Comisión
[COM(92) 2000]

**Programa de trabajo
de la Comisión para 1992**

Estrasburgo, 12 de febrero de 1992

Una ficha bibliográfica figura al final de la obra.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992

ISBN 92-826-3837-5

Reproducción autorizada.

Printed in Belgium

Índice

1992: un año bisagra	5
Discurso del presidente Jacques Delors ante el Parlamento Europeo (presentación de la comunicación titulada «Del Acta Única al post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones» y del programa de trabajo de la Comisión para 1992)	
Del Acta Única al post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones	15
Comunicación de la Comisión [COM(92) 2000]	
Introducción	17
<i>Primera parte. El Acta Única: balance</i>	22
Mercado interior	22
Cohesión económica y social	22
Sistema monetario europeo	24
Política de medio ambiente	24
Política de investigación y de desarrollo tecnológico	25
Dimensión social	25
Reforma financiera de 1988	26
<i>Segunda parte. Maastricht: las ambiciones</i>	28
Actividad exterior	28
Cohesión económica y social	31
Creación de un entorno favorable a la competitividad europea	34
Desarrollo de las demás políticas comunes	36
<i>Tercera parte. Los medios</i>	39
Cuantía y asignación de los recursos para 1993-1997	39
Efectos del acervo comunitario: medios financieros para la política agraria común reformada	40
Estructura de los recursos propios	41
Nuevo papel de los préstamos y empréstitos y del Banco Europeo de Inversiones	41
Medios administrativos de las instituciones	42
Disciplina presupuestaria	43

Programa de trabajo de la Comisión para 1992	45
Introducción	47
I. Realizar el mercado único y organizar el espacio económico y social comunitario	49
A. Realizar el mercado único	49
B. Organizar el espacio económico y social comunitario	51
II. Reforzar la cohesión de la Comunidad: el paquete Delors II	53
III. Fortalecer el papel internacional de la Comunidad	54
A. Intensificar las acciones de cooperación de la Comunidad	54
B. Implantar el espacio económico europeo y consolidar los restantes acuerdos de asociación	55
C. Preparar la ampliación	55

1992: un año bisagra

Discurso del presidente Jacques Delors
ante el Parlamento Europeo
(presentación de la comunicación titulada
«Del Acta Única al post-Maastricht:
los medios de nuestras ambiciones»
y del programa de trabajo de la Comisión para 1992)

*Señor presidente,
señoras y señores diputados:*

La historia tiene sus hitos. El año que llega es uno de ellos.

1992 consagra una hermosa aventura, la de la Comunidad Económica Europea, y un formidable proyecto, el que nos legaron los padres del Tratado de Roma. 1992 abre una nueva era, la de Maastricht, y perfila un hermoso horizonte, el de la unión europea.

La Comunidad acude a la cita de 1992, pero se encuentra aún frente a su destino.

Para estar dispuesto, se ha requerido mucha voluntad, una gran solidaridad y, a veces, audacia. A lo largo de estos ocho años, esas virtudes no han escaseado en la Comunidad para vencer las dudas y barrer los escepticismos. Hacía falta también un método, que fue el Acta Única, un objetivo, el gran mercado, e instrumentos, las políticas comunes inscritas en el paquete I.

Sin embargo, la Comunidad no ha realizado aún su destino, afortunadamente. Al firmar el Tratado de Maastricht citaré las palabras de aquel gran europeo que fue Paul-Henri Spaak a propósito del Tratado de Roma: «Los hombres de occidente no han carecido de audacia en esta ocasión y no han actuado demasiado tarde». Han inventado el futuro de una comunidad nueva.

De este modo, 1992 ya no es un objetivo, sino una referencia en una Europa que, si no se tiene cuidado, puede volver a ser el continente de todas la inquietudes, de todos los escepticismos. ¿Como actuar en la encrucijada de los caminos? Este es el objeto de las nuevas propuestas que voy a presentarles tras recordarles el camino recorrido, así como las grandes orientaciones que se perfilaron en el último Consejo Europeo.

I. El Acta Única: un balance positivo

Ante todo, creo que se puede establecer un balance globalmente positivo del Acta Única, que ha sido un éxito, y me atrevo a afirmar que incluso más allá de lo que pensaba la mayoría en su momento. Volvamos a 1987. ¿Por qué constituye el Acta Única un salto

cuantitativo? Responde a un objetivo claro: facilitar la integración europea reforzando la cohesión económica y social de la Comunidad y creando un gran mercado sin fronteras, el mayor del mundo, y lo ha hecho para mejorar la competitividad de nuestras economías.

El Acta Única propone un método simple y eficaz con unos plazos precisos para movilizar las voluntades. Siete años después de que el Consejo Europeo ratificara el objetivo 1992, el gran mercado constituye efectivamente el poderoso factor de integración esperado. La Comunidad demuestra ser más solidaria que ayer. Su estabilidad monetaria permite una unión más estrecha.

Han transcurrido cinco años desde la adopción del paquete I. Cinco años, tras los cuales Europa no es ya la misma que antes. La arquitectura se mantiene. Las reformas se realizan al ritmo previsto. La Comunidad se fortalece. La disciplina presupuestaria ha quedado reforzada. Esta dinámica se ha alimentado de acciones comunes. Algunas de ellas se confirman con fuerza, como ocurre con el medio ambiente. Otras, por desgracia, con demasiada lentitud, como ocurre con la dimensión social. Otras, por último, valiéndose de su éxito, deben adaptarse hoy día a las exigencias de la competitividad y a las necesidades de las empresas, como ocurre con la investigación y la tecnología.

Si les parece, retomemos estos diferentes puntos. Estamos en la recta final que precede a la realización del mercado único. El pelotón está bien agrupado. El ritmo se mantiene. Quedan todavía algunos golpes de riñón pendientes, que resultan decisivos, pues de ellos depende el éxito. Gracias al dinamismo y al sentido de la responsabilidad de cada una de las instituciones, se han aprobado las cuatro quintas partes de las propuestas de la Comisión en lo que respecta a la realización del mercado interior. Se acelera la incorporación de las últimas disposiciones a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, incluso si todavía hay retrasos. Se trata, sin lugar a dudas, de logros irreversibles, aunque no basten para responder a lo que esperan los europeos de ese nuevo espacio sin fronteras.

Estos europeos juzgarán, con razón, este mercado según los márgenes suplementarios de libertad e iniciativa que vaya a proporcionarles. Comprenderán ustedes entonces que

la Comisión tenga intención este año de movilizar respecto de dos objetivos fundamentales. Ante todo tenemos la abolición de las fronteras físicas, como símbolo del nuevo espacio. Resultaría, efectivamente, incomprensible que hubiera controles efectuados por determinados Estados miembros, incluso con carácter temporal, que llevaran al mantenimiento de las fronteras internas después del 1 de enero de 1992. Quedan todavía veinticinco propuestas pendientes de aprobación, la mayor parte de ellas de carácter agrario o sanitario, para que se supriman todos los controles en las fronteras. Pero persisten también, y eso es lo más preocupante, divergencias de interpretación del artículo 8 A del Acta Única. No obstante, debe garantizarse la libre circulación de las personas, lo cual constituye la prueba necesaria y tangible de una nueva ciudadanía. Deberá realizarse en gran parte mediante la celebración, durante este año, de acuerdos intergubernamentales sobre las fronteras exteriores y el derecho de asilo.

Calibramos toda la importancia de ambos objetivos que, por otra parte, se encuentran vinculados entre sí, puesto que son muestra de un mismo espíritu, el del espacio común sin obstáculos. Sin embargo, éstas no son nuestras únicas preocupaciones en este año bisagra. Se trata, efectivamente, de una Comunidad más solidaria que debe desarrollarse con el compromiso de reforzar la cohesión económica y social, que Maastricht ha confirmado como uno de los pilares del edificio comunitario.

Evidentemente, hará falta tiempo. Evidentemente, la Comunidad no puede hacerlo todo, pero la acción que ha emprendido resulta ampliamente positiva. Así es como las acciones estructurales, que representaban el 17 % del presupuesto comunitario en 1987, representan, en 1992, el 27 % de los créditos. Estas transferencias financieras han tenido un impacto económico muy importante en las regiones del objetivo 1, contribuyendo a la creación de casi 500 000 puestos de trabajo y representando del 5 % al 7 % de las inversiones realizadas en determinados Estados miembros.

Existen otras acciones que, a pesar de contar con recursos más limitados han dado buenos resultados. Por ejemplo, todo el trabajo realizado en las regiones en decadencia indus-

trial, lo que se llama el objetivo 2, ha posibilitado la creación de actividades alternativas y, por tanto, de empleos, así como la renovación del tejido industrial. Por último, las medidas de desarrollo rural, aunque recientes, han puesto de manifiesto una necesidad indiscutible y unas aspiraciones profundas. La prioridad que la Comisión ha concedido al desarrollo rural, en su propuesta de 1987, había provocado o sorpresas o escepticismos. Hoy, la revitalización de los espacios rurales está reconocida en todos los países como un elemento fundamental de la ordenación del territorio.

Todos estos progresos no hubieran sido tan manifiestos sin la estabilidad monetaria. Los progresos muy netos del sistema monetario europeo desde 1987, fecha del último reajuste, contribuyeron a crear una interacción dinámica entre la estabilidad monetaria y el desarrollo del mercado interior. El SME ha demostrado su capacidad de adaptarse a los acontecimientos económicos monetarios internacionales. En este aspecto se ha convertido en una fuerza de atracción en la Comunidad. También por esta razón ha habido terceros Estados que han vinculado la evolución de su moneda a la del ecu.

Estas eran las tres grandes prioridades: mercado interior, refuerzo de la cohesión económica y social y estabilidad monetaria. Se han cumplido en el marco de las orientaciones de la reforma financiera discutida por el Parlamento y decidida en 1988. Les recuerdo que esta reforma financiera se basa en la definición de la disciplina presupuestaria aprobada por el Consejo Europeo de 24 de junio de 1988 y el acuerdo interinstitucional firmado el 29 de junio de ese mismo año.

La disciplina presupuestaria ha sido bien respetada, a pesar de las revisiones de previsiones, inevitables a causa de una situación internacional que, reconocerán ustedes, es excepcional. El acuerdo interinstitucional se aplicó en buenas condiciones y esta asamblea contribuyó ampliamente a ello. Esta cooperación más estrecha ha posibilitado, en particular, el proceder a los ajustes necesarios. La conclusión es clara: la programación financiera propuesta por la Comisión en el paquete I no ha sido en absoluto una coraza, sino que ha permitido conciliar rigor y adaptabilidad.

Señoras y señores, nuestra ambición ha sido siempre una sociedad más accesible para todos. En este aspecto Europa permanecerá fiel a su modelo de sociedad, a su tradición de apertura y de generosidad. Las legítimas y constantes preocupaciones de ustedes se unen a las de la Comisión para que la Comunidad eleve la dimensión social al nivel de su ideal de justicia.

En los ámbitos que constituyen la base comunitaria, los logros son incuestionables. Doce directivas han contribuido a establecer las normas mínimas comunes para proteger la salud de los trabajadores y mejorar la seguridad en los lugares de trabajo.

En materia de libre circulación de trabajadores, se han reforzado las posibilidades efectivas de movilidad transfronteriza. Por último, tanto la legislación como la jurisprudencia comunitaria han contribuido a incorporar en la práctica el principio fundamental de la igualdad de trato para hombres y mujeres. Como consecuencia del impulso conferido por el mercado interior, el diálogo social, relanzado por la Comisión en enero de 1985 en un clima de escepticismo general, se ha desarrollado a pesar de las dificultades inherentes a la diversidad de situaciones y a las divergencias entre los principales protagonistas. Varios dictámenes han sido aprobados en común por los sindicatos y la patronal y sirven de base a las propuestas de la Comisión. Todo este trabajo dio sus frutos cuando, el 31 de octubre de 1991 —y ese es un acontecimiento importante y tranquilizador para todos nosotros—, los interlocutores sociales celebraron un acuerdo que abría el camino a la negociación colectiva europea. Este acuerdo inspiró ampliamente la parte contractual del protocolo social aprobado en Maastricht por once países miembros.

En materia de investigación y tecnología, tenemos buenos instrumentos. Se han desarrollado nuevas misiones tales como la investigación en biotecnologías y medio ambiente. Se han obtenido éxitos notables en la fusión termonuclear. La constancia de los esfuerzos realizados en seguridad nuclear tranquiliza a los expertos europeos en un momento en que los problemas se agudizan en las fronteras de la Comunidad.

Por último, gracias al apoyo prestado a la movilidad de los investigadores y a la difusión de los conocimientos científicos, se constituye una auténtica comunidad europea de investigación, instancia de diálogo, de intercambios, creadora de sinergias positivas e innovaciones. En materia de investigación y tecnología convendrá ser más selectivos en lo sucesivo, pero también, y ese es el punto en que insiste el paquete II, convendrá ser más directamente sensibles a las necesidades de las empresas, en la medida en que éstas deseen, reforzando su cooperación, elevarse al nivel de competitividad que requieren la evolución de la tecnología y de la competencia mundial.

Por último, la amplitud reconocida de los problemas del medio ambiente ha llevado a la Comunidad a inscribir su acción en una perspectiva internacional y a coordinarla con sus otras políticas. El cuarto programa 1987-1992 ha contribuido a ello en gran manera. Estas preocupaciones ecológicas se han integrado en múltiples sectores. La mejora del medio ambiente se convierte en una de las claves para una concepción más armoniosa del desarrollo, que respeta las edades del hombre y los equilibrios naturales. Pero además, señoras y señores, estas acciones deben apoyarse en bases científicamente sólidas. Por ello, la Comisión lamenta una vez más que los Doce no hayan podido ponerse de acuerdo sobre la sede de la Agencia Europea del Medio Ambiente, cuyos informes nos resultan absolutamente necesarios.

Y lo son, efectivamente, para que podamos ir a lo fundamental y tomar decisiones acertadas.

Ha funcionado, por tanto, la dinámica del Acta Única. Ciertamente podrá evocarse un contexto económico favorable al comienzo, cierto que podrá discutirse esta o aquella insuficiencia; podrá lamentarse que no hayamos llegado más lejos y más aprisa, pero es un hecho que, en cinco años, la Comunidad ha cambiado radicalmente.

Este éxito es también suyo, señoras y señores. Es el fruto de un largo trabajo en común con sus comisiones y de debates que han enriquecido las perspectivas iniciales y que han posibilitado mantener el rumbo durante estos cinco años.

II. Las perspectivas post-Maastricht

Vayamos ahora a las expectativas post-Maastricht. No ha concluido la exégesis de los acuerdos celebrados. Las direcciones quedan trazadas con claridad hacia la unión económica y monetaria para completar la creación de un espacio económico y monetario común. Y hacia la unión política para reforzar, en particular, el peso de la Comunidad, mediante la aplicación progresiva de la política exterior y de seguridad común. No obstante, si se discuten las nuevas fronteras de forma explícita, quedan por establecer los procedimientos y los recursos para el éxito, lo cual es responsabilidad común de las instituciones. Esa será una de las tareas prioritarias del año 1992. La Comisión se aplicará a ello y renueva su total disponibilidad para trabajar de común acuerdo con el Consejo y el Parlamento.

Entre las preocupaciones que comparten las tres instituciones figura, en primer lugar, la democratización de la vida comunitaria: los primeros pasos de la ciudadanía europea, el fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo. A este respecto, el procedimiento de codecisión debe ser objeto de un cuidado especial mediante la elección de los textos más importantes para llamar la atención de los ciudadanos europeos. Más allá de este nuevo procedimiento conviene garantizar la participación del Parlamento Europeo en el proceso de la unión económica y monetaria o en las acciones comunes en materia de política exterior. Ahora bien, las disposiciones del nuevo Tratado son complejas, ya lo he dicho, demasiado complejas. Con todo, debe resultar posible llegar a simplificar y aumentar la utilidad de las intervenciones de los parlamentarios, bien en sesiones plenas, bien en comisión.

Pienso que todo debe disponerse para que, a partir del comienzo del año 1993, el nuevo proyecto institucional pueda funcionar de forma satisfactoria, se aligeren los procedimientos, y se reduzcan al mínimo los plazos para la aprobación de los textos más importantes, en una palabra, que podamos despejar las prioridades fundamentales.

Por idénticas razones, la Comisión se propone, a partir de este año, presentar los regla-

mentos relativos, en particular, al Fondo de Cohesión que debe desempeñar una función significativa para conciliar, lo cual no es sencillo, el esfuerzo de cohesión y la realización de la convergencia. Asimismo, conviene aplicar las disposiciones relativas a los artículos del Tratado sobre las grandes redes (artículo 129) y sobre la industria (artículo 130), dispositivos que deberían contribuir a reforzar la competitividad de la economía comunitaria.

También en 1992, la Comisión propondrá las normas que permitan conferir a la dimensión social un contenido más conforme a nuestras ambiciones. Se propondrán normas con el fin de aplicar el protocolo aprobado por once Estados en el último Consejo Europeo. Todo ello no nos impedirá proseguir entretanto nuestra acción ante el Consejo de Ministros con el fin de que apruebe, a partir de este año, las propuestas que aguardan sobre su mesa y que se habían elaborado en el marco de la Carta Social, aprobada asimismo por once países miembros, en el Consejo Europeo de Estrasburgo en diciembre de 1989. Les recuerdo a este respecto que, incluso antes de establecerse el Acta Única, el Consejo de Ministros, bien inspirado, había aplicado la norma de la mayoría cualificada. Ojalá ocurra lo mismo para la dimensión social.

La Comisión se mostrará también muy activa para garantizar, en su propio interés, el éxito de la primera fase de la unión económica y monetaria. Se esfuerza por divulgar la función del ecu, gracias a la ayuda de los operadores privados. Estudia los programas de convergencia elaborados por determinados Estados miembros, algunos de los cuales ya han sido aceptados por el Consejo. Desea fomentar los ejercicios de vigilancia multilateral que constituyen el instrumento por excelencia para reforzar la cooperación entre las políticas macroeconómicas nacionales.

Quiero insistir en este punto, la necesidad resulta tanto más imperiosa cuanto que se han podido observar varias discrepancias en las medidas nacionales adoptadas, cuando una mayor concertación mejoraría los resultados de todos y acabaría con la languidez que caracteriza a la economía, tanto comunitaria como mundial. Desde este punto de vista, la Comunidad debe actuar mejor, puede actuar mejor si se intensifica la coopera-

ción entre las políticas macroeconómicas nacionales.

En cuanto al funcionamiento de la política exterior y de seguridad común, el mismo dependerá de las decisiones que tome el Consejo de Ministros para su aplicación. En este ámbito, hay que inventarlo todo para poder tener unos procesos de evaluación y de decisión sencillos y eficaces. Puesto que se le concedió un derecho de iniciativa compartido en estos ámbitos, la Comisión debe organizarse en consecuencia y ajustar sus propios métodos a los del Consejo de Ministros.

Todo esto por lo que se refiere a los procedimientos, que no carecen de repercusión, estarán ustedes de acuerdo, en el fondo de los problemas planteados. El Consejo, por otra parte, decidió elaborar un informe sobre las prioridades de la Comunidad en materia de política exterior. Prioridades, pero también exigencia de coherencia entre la política exterior propiamente dicha, por una parte, y las acciones económicas y financieras que respetan las normas comunitarias, por otra. La existencia de diversos pilares no debería, como se dice, impedir un tratamiento global, coherente y eficaz de las relaciones exteriores.

La evolución en la propia Europa justifica esta preocupación de un enfoque coherente y unificado de los problemas. La Comunidad debe reflexionar y luego aportar su grano de arena a la arquitectura de la gran Europa. También se sitúa en este contexto el estudio solicitado por el Consejo Europeo a la Comisión respecto a una evaluación global de los problemas que plantea la ampliación. El primer informe deberá estar listo para su estudio por parte del Consejo Europeo de Lisboa en junio próximo.

Señoras y señores, sobre estas bases institucionales y mediante sus propuestas llamadas del paquete II, la Comisión aspira a dotar a la Comunidad de los medios de sus ambiciones.

III. Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones

El paquete I posibilitó, tal como hemos visto, el éxito del objetivo 1992. Se impone el mismo enfoque para el éxito de Maastricht. Este es el envite de las nuevas perspectivas, y este

es el objetivo del paquete II. La Comisión les propone al respecto la reforma dentro de la continuidad para consolidar los logros, corregir las insuficiencias y adaptar los instrumentos a los nuevos desafíos que se perfilan para los cinco años venideros.

El método es bueno, pero su aplicación exigirá más voluntad y más imaginación que anteriormente, puesto que la situación se ha vuelto más difícil. El orden internacional se ha quebrantado y el mundo cuenta con numerosos factores de inestabilidad. La languidez económica persistente afecta a la Comunidad, que no es aún, e insisto en ello, un polo de crecimiento autónomo. La permanencia de un paro elevado, cada vez menos vinculado a los resultados económicos, produce nuevas exclusiones, fomenta las tensiones, echa a perder la solidaridad social.

En este contexto más duro, el Consejo Europeo trazó las líneas de fuerza para los años venideros y nos proporciona bazas suplementarias: la cohesión, que se confirma como el medio indispensable para reducir las disparidades de desarrollo; las redes transeuropeas y el nuevo objetivo de competitividad industrial, para reforzar el espacio económico común y estimular el crecimiento económico; la política exterior y de seguridad común, para afirmar mejor la presencia de la Comunidad en el escenario internacional. Por último, es preciso un mayor componente democrático, el que se vincula a la ampliación de los poderes del Parlamento.

Para alcanzar estos objetivos, la Comunidad y sus instituciones deberán organizarse para actuar con rapidez y eficacia, lo cual no podrá realizarse sin audacia, innovaciones y rapidez, puesto que el presupuesto de 1993 deberá integrar las orientaciones aprobadas por el Consejo Europeo, contribuir a la estabilidad internacional, sacar partido de una mayor cohesión, mejorar la competitividad. Son desafíos que se convierten en prioridades, las tres prioridades que les propone precisamente la Comisión.

Los turbadores acontecimientos que se han producido desde la caída del muro de Berlín y el conflicto en el medio oriente han conferido a la Comunidad, sin lugar a dudas, nuevas responsabilidades internacionales y han suscitado intensas aspiraciones tanto en sus socios tradicionales como en las naciones que aspiran a serlo. Adaptarse constituye una

necesidad, dispersarse constituiría un error. Es evidente que la Comunidad se encuentra cada vez más presionada por acontecimientos tan extraordinarios como el nacimiento o el renacimiento de la democracia en nuevos Estados de Europa. La inestabilidad, los peligros de conflictos y el subdesarrollo caracterizan el sur del Mediterráneo. No obstante, frente a todas estas dificultades, abstengámonos, aquí y en cualquier parte, de la vana ilusión de querer acertar queriendo hacerlo todo. Esto implica diseñar una gestión rigurosa.

¿Cuál podría ser esta gestión? Ante todo, contribuir al fortalecimiento de la seguridad y la estabilidad en Europa. La evolución de la situación en los países de Europa central afecta el entorno inmediato de la Comunidad. Ocurre lo mismo con los problemas políticos, económicos y militares de Rusia y los demás Estados de la nueva Comunidad de Estados Independientes. La Comunidad se movilizó desde finales del año 1990. Les recuerdo que el Consejo Europeo decidió en favor de las repúblicas de la Unión Soviética el programa más importante del mundo de asistencia técnica y ayuda alimentaria. Pero se trata de un problema de tal envergadura que debe movilizar a todos los interlocutores de la economía mundial así como a las grandes organizaciones internacionales: el Fondo Monetario, el Banco Mundial, el nuevo Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

Vayamos ahora al Mediterráneo y a aquellos países con los que nos unen relaciones históricas y geográficas. Tenemos, por tanto, una responsabilidad especial para con ellos. La mayoría de estos países se enfrentan, simultáneamente, a la inestabilidad política, a un crecimiento demográfico muy rápido, a movimientos de población importantes, y a índices de desempleo elevados, especialmente entre los jóvenes. Estos problemas, señoras y señores, son también los nuestros, por su gran influencia en la seguridad de la región y en la amplitud de las presiones migratorias. Por ello resulta fundamental apoyar las reformas económicas emprendidas por dichos países y sostener el nacimiento de valores y prácticas democráticos.

El compromiso de la Comunidad respecto de su flanco este o su flanco sur no debe hacernos abandonar nuestra responsabilidad res-

pecto de África, Sudamérica y Asia. Ese sigue siendo un elemento fundamental de nuestra política exterior. La debilitación del mismo resultaría incomprensible en un momento en que la deuda y un mayor peligro de inestabilidad precisan de una presencia política fuerte y de relaciones económicas y financieras respaldadas, e incluso reforzadas.

Por último, la Comunidad debe estar en condiciones de hacer frente, en todo el mundo, a las situaciones de desastre y de urgencia y acudir en ayuda de los pueblos que son víctimas de conflictos, de catástrofes naturales o de epidemias. La acción debe ser rápida, eficaz y proporcionada a las necesidades. La responsabilidad externa de la Comunidad no permite ni el inmovilismo político ni la demora burocrática. Por ello, la Comisión ha tomado la delantera creando una oficina europea de ayuda humanitaria de urgencia que debería dotarse de recursos permanentes con posibilidad de movilización de los mismos en plazos muy breves.

Al ser más responsable respecto al exterior y más consciente de sus compromisos internacionales, la Comunidad debe también ser más solidaria en el interior. Este es uno de los mensajes importantes de Maastricht, que se traduce en la creación de un fondo de cohesión que beneficiará a cuatro países (España, Grecia, Irlanda y Portugal) y, mediante un refuerzo de las políticas estructurales, a las regiones retrasadas o en estado de cambio. Los acuerdos de Maastricht afectan también al conjunto de políticas comunitarias. La Comisión lo ha tenido muy en cuenta en sus propuestas para adaptar la política agraria común o para ampliar las ventajas del espacio económico y social común.

Desde 1988, los fondos estructurales funcionan basándose en principios saludables y eficaces. Por tanto, se mantendrán. Pero pueden y deben realizarse mejoras para simplificar los procedimientos, conferir toda su fuerza a las iniciativas descentralizadas, adaptar mejor nuestros programas a las realidades económicas y sociales de cada región y de cada país. Las regiones que dependen del objetivo 1 seguirían definiéndose según los criterios actuales, añadiendo a las regiones elegibles los cinco nuevos Estados federados alemanes. Efectivamente, la Comunidad debe afirmar su solidaridad hacia éstos, participando en este gigantesco esfuerzo de recons-

trucción cuya parte fundamental seguirán sosteniendo el Gobierno federal y los ciudadanos alemanes.

Ya en marcha desde hace muchos años, la reconversión de las cuencas industriales en decadencia es un proceso que dista de estar terminado. Visto el éxito del objetivo 2, resulta fundamental proseguir y ampliar esta acción. Sin duda alguna, la Comisión necesita disponer de un margen de apreciación más amplio con el fin de poder responder a las necesidades actuales, pero también necesita apoyar acciones de prevención de los cambios que habrán de producirse. El artículo 123 del nuevo Tratado amplía con este fin y reorienta los objetivos del Fondo Social Europeo, llevando así a una nueva definición de los objetivos 3 y 4. Esto nos incita a ser aún más selectivos e imaginativos que anteriormente en favor de las personas excluidas del mercado de trabajo pero también, y eso es una novedad, de los trabajadores afectados por los cambios industriales..

Llego ahora al desarrollo rural. Hay que actuar de forma más vigorosa, lo cual se ha convertido en una evidencia. Más allá de la diversidad de las zonas rurales, es el propio equilibrio de la Comunidad el que se encuentra amenazado por la decadencia continua del empleo agrícola, la diferencia cada vez mayor entre la ciudad y el campo en los servicios ofrecidos a hombres, mujeres y empresas, la marcha de los jóvenes de dichas regiones y, finalmente, los daños causados al medio ambiente.

Por último, según la Comisión, ha llegado el momento de integrar mejor las actividades vinculadas a la pesca en las políticas estructurales. Efectivamente, las regiones costeras conocen ya y conocerán aún más una mutación profunda debido al desequilibrio que existe entre la capacidad de pesca, por una parte, y los recursos halieúticos disponibles, por otra.

El Fondo de Cohesión, que la Comisión desea entre en vigor lo más rápidamente posible, es decir, el 1 de enero de 1993, traerá una nueva dimensión a la Comunidad. Será a los Estados miembros afectados lo que las políticas estructurales a las regiones. Mediante sus modalidades propias, este fondo permitirá a los Estados afectados satisfacer, llegado el momento, los criterios de convergencia requeridos para el paso a la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Señoras y señores, los compromisos internacionales, la solidaridad cara al exterior pero también cara al interior, todo ello no será posible sin una economía fuerte y competitiva.

Al fomentar la competencia y los intercambios, al favorecer la convergencia de fiscalidades, el objetivo 1992 ha consolidado las bases económicas de Europa. Esto ya no se discute. No obstante, los progresos importantes realizados en los últimos años van acompañados de algunas señales de debilidad que afectan a las actividades productoras de bienes y servicios. Los indicadores resultan, por desgracia, claros: la ventaja industrial de Europa se reduce, sus posiciones en las tecnologías del futuro son demasiado débiles, su potencial de investigación se desmorona. Baste un ejemplo con cifras: el esfuerzo global de investigación de la Comunidad iguala hoy día al del Japón de hace diez años, es decir, 2,1 % del PNB. Hoy, los japoneses le dedican el 3,5 % de su PNB. Mejorar la competitividad significa, desde luego, ampliar lo que se ha hecho en materia de normas o de fiscalidad para reducir las distorsiones, activar la política de competencia y aligerar, en la medida de lo posible, las cargas que pesan sobre las pequeñas y medianas empresas en particular.

No obstante, sabemos también que, para estar a la altura de los mejores, hay dos elementos determinantes para la Europa de hoy: el capital humano y el dominio tecnológico. Me dirán ustedes que corresponde en primer lugar a las empresas tomar conciencia de ello y actuar en consecuencia, y tendrían ustedes razón. Pero, no obstante, sin ánimo de reanudar la disputa de antiguos y modernos sobre política industrial que, por otra parte, fue objeto de una comunicación de la Comisión, ¿puede la Comunidad como tal permanecer inmóvil frente a estas evoluciones? La Comisión no lo cree así. Se trata, naturalmente, de la capacidad de crecimiento de la Comunidad y se trata también de su destino. ¿Como concebir, en efecto, una influencia política de la Comunidad sin una economía competitiva?

Cuanto más progrese la unión europea, más falta hará garantizar a las empresas un entorno favorable a su competitividad. Esta preocupación fue la que llevó al Consejo Europeo, en Maastricht, a introducir en el Tratado

nuevas disposiciones, que la Comisión se propone utilizar plenamente. Por ejemplo, al desarrollar las redes transeuropeas, al reforzar una política de investigación que tome más en cuenta que ahora las aplicaciones industriales de las tecnologías, la Comunidad tendrá los medios de sacar el mejor partido del mercado único.

Junto a estas grandes prioridades, la Comisión propone consolidar las competencias comunitarias definidas en el Acta Única. Resulta indispensable utilizar lo mejor posible todas las potencialidades que las mismas contienen. Utilizar bien no significa reglamentarlo todo sino, al contrario, impulsar, innovar y, también, saber retirarse cuando el resultado revela que las acciones comunes pueden desarrollarse sin el impulso técnico y financiero de la Comunidad. Quizá sea éste pronto el caso del programa Erasmus, que disfruta de un éxito considerable. Y con este espíritu, la Comunidad debe abordar los grandes retos sociales de la salud, la educación o la comunicación, sectores que corresponden, en lo fundamental, a la competencia nacional, sectores en los que la subsidiariedad debe aplicarse plenamente.

Quisiera, para terminar, llegar al medio ambiente, que, lejos de ser una limitación, se ha convertido en una baza para la competitividad de las empresas, una dimensión indispensable para la definición de un modelo de desarrollo más aceptable y duradero. Al convertirse, en este ámbito, en una referencia internacional, la Comunidad contribuiría al progreso económico y a la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos. Para obtener una calidad aún mayor de la acción emprendida desde 1987, resultará cada vez más necesario basarse en análisis científicos más sólidos. Ya he aludido a ello. Estoy convencido de que, en las ciencias medioambientales, existen aún lugares ignotos y que ese es uno de los mayores campos de progreso que tenemos abierto ante nosotros. Estos adelantos científicos deberán en el futuro preceder a la toma de decisiones.

*
* * *

Hemos visto que ninguna política quedará desatendida y conviene, desde este punto de vista, recordar la imperiosa necesidad de adaptar la política agraria común a las exigencias de la competitividad, de la solidaridad financiera y de las responsabilidades internacionales de la Comunidad. Teniendo en cuenta todo esto y después de considerar las limitaciones presupuestarias asignadas a las políticas presupuestarias nacionales, que progresarán muy poco en los próximos años, la Comisión estima necesario prever un aumento, en créditos de pago, de unos 20 000 millones de ecus para los recursos de que pueda disponer la Comunidad de aquí a 1997.

Para ilustrar lo que ustedes van a permitirme llamar, junto a la política agraria común, las superprioridades de la Comunidad, estos recursos suplementarios se destinarían a cubrir las necesidades vinculadas ante todo a la cohesión económica y social, con 11 000 millones de ecus aproximadamente; a la competitividad de nuestras economías mediante redes, investigación y tecnología y formación, con 3 500 millones de ecus aproximadamente; y a las acciones exteriores, también con 3 500 millones de ecus.

En cuanto a los ingresos, al no poder encontrar ya desde ahora un quinto recurso equitativo y de magnitud suficiente, las cotizaciones establecidas sobre el IVA y el PNB se ajustarían de tal forma que pudiéramos tener más en cuenta, como se decidió en el Consejo Europeo, la capacidad contributiva de cada Estado miembro.

Este es, resumido globalmente, el impacto financiero del paquete II. Corresponde al Consejo y al Parlamento hacerse cargo rápidamente de estas propuestas, puesto que el presupuesto de 1993 deberá traducir las nuevas orientaciones con el fin de que los acuerdos de Maastricht se hagan realidad.

Señoras y señores, no olvidemos nunca que la Comunidad no podrá tener éxito más que si cumple sus promesas y sabe responder, sin tergiversaciones, a los desafíos de un mundo que está cambiando rápidamente.

Del Acta Única al post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones

Comunicación de la Comisión [COM(92) 2000]

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(87) 100, poner en juego las políticas y los recursos necesarios para aplicar el Acta Única durante un período de cinco años (1988-1992).

Lo que actualmente propone la Comisión es un ejercicio del mismo tipo, ahora que finaliza, con el año 1992, el período de ocho 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(87) 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 (SME), 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 consi-

derar 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 más 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 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 ajustes necesarios 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 (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, etc. 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 1993-1997. 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, y 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 científicos¹— con el fin de legar a las generaciones futuras un medio ambiente natural no sólo preservado, sino incluso mejorado. Esto 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.

*
* * *

Éstas 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 agraria común (PAC) 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.

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 creci-

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.

miento 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:
11 000 millones de ecus;
- para la mejora de la competitividad:
3 500 millones de ecus;
- para el refuerzo de la actividad exterior:
3 500 millones de ecus.

En otras palabras: si razonamos en términos de subsidiariedad, 11 000 millones de ecus

corresponden a gastos realmente suplementarios vinculados a la prioridad concedida a la cohesión económica y social, y 7 000 millones de ecus consisten en una transferencia de gastos del ámbito nacional al comunitario para hacer 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, etc.).

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(87) 100, a febrero de 1988 para que el Consejo Europeo aprobase las propuestas de la Comisión y fijase las previsiones financieras del período 1988-1992. 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 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 1993-1997, 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 perfec-

tamente 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 amplia-

ciones y la arquitectura de la gran Europa.

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

Primera parte.

El Acta Única: balance

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 supre-

sión 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 su desarrollo, las dificultades encontradas y las responsabilidades asumidas.

Lo esencial ya está hecho, pero no habremos acabado hasta que no 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 pendiente la gestión del mercado interior y el control de su funcionamiento.

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(87) 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, y 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, jus-

tifica 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 PAC, la sección «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 armónico 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 1992-1993 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 mu-

cho 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.

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.

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).

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 termónuclear. 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 diez 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.

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 doce 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 en gran medida 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 (CES), 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 interlo-

cutores 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 once países miembros.

Ya en el Consejo Europeo de Estrasburgo de los días 8 y 9 de diciembre de 1989, once jefes de Estado o 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.

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 cinco 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 de-

sarrollo 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:

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

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 restantes 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 comu-

nitarias 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 veinticuatro 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 beneficiarias 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, a causa 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 la Oficina Europea de Ayu-

da Humanitaria de Urgencia, 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 1 200 millones de ecus a 3 600 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 recaí-

do 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.

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 130 B 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 PAC.

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, han demostrado su eficacia 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 refuerzo de la cooperación a partir de las responsabilidades respectivas del Estado y de las regiones, 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 refuerzo 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 fren-

te 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 a la reforma de la PAC.

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 re-

giones 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 (Poseidom, 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 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 deberán 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 y 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 PAC 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 y 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 realza 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, contri-

buir 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 desempeña la agricultura, exigirían normalmente la creación de un instrumento específico de desarrollo rural que, llegado el momento, sustituiría a la sección «Orientación» del FEOGA. Se trata únicamente de trazar una perspectiva para cuando se puedan evaluar las consecuencias de la reforma de la PAC 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 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 una gestión 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 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 horizon-

tales deberían reorientarse de forma que complementarían 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, por un lado, para fomentar la cohesión económica y social y, por otro, 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.

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 que el 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 ésta 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, 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.

Junto a 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, se dará preferencia al 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 refuerzo 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.

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 y 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

Cuantía y 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 antes, 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. Política agraria común.
2. Medidas estructurales de cohesión económica y social.
3. Políticas internas de carácter horizontal.
4. Actividad exterior.
5. Recursos administrativos de las instituciones.
6. 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), así como 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 gas-

tos 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.

Efectos del acervo comunitario: medios financieros para la política agraria 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 PAC 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 PAC.

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 (replantación forestal, jubilaciones y medio ambiente, así como el conjunto de los gastos de retirada de tierras, una parte de los cuales no es financiada en la actualidad por la sección «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 ecus, cantidad que se considera equitativa, ya que corresponde precisamente al coste adicional derivado de la unificación alemana.

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.

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 una interacción entre determi-

nados compromisos presupuestarios de la Comunidad y las intervenciones del BEI, que se puede, y se debe, intensificar.

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 tratarán 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 y 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 riesgo, préstamos globales destinados a las pequeñas y medianas empresas o financiación de actividades de investigación y desarrollo de la Comunidad.

Todas estas propuestas deberán ser discutidas con los responsables del BEI; algunas de ellas ya han sido examinadas por el consejo de administración.

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 manera 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;
- 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.

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

Previsiones financieras

(en miles de millones de ecus 1992)

Epigrafe	1987	1992	1997
<i>Créditos de compromiso</i>			
1. Política agraria común	32,7	35,3	39,6
2. Acciones estructurales (incluido el Fondo de Cohesión)	9,1	18,6	29,3
3. Políticas internas (sin las acciones estructurales)	1,9	4	6,9
4. Políticas exteriores	1,4	3,6	6,3
5. Gastos de administración (y reembolsos)	5,9	4	4
6. Reservas	0	1	1,4
Total	51	66,5	87,5
<i>Créditos de pago necesarios</i>			
en porcentaje del PNB	1,05	1,15	1,34
<i>Límite máximo de los recursos propios</i>			
en porcentaje del PNB	(sin límite, salvo IVA = 1,40%)	1,20	1,37

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

- 1987-1992 (efectivo): 3,1%
- 1992-1997 (hipótesis): 2,5%

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.

**Programa de trabajo de la Comisión
para 1992**

Introducción

1. El año 1992 será un año crucial en la evolución de la Comunidad Europea. Será el último año del programa para la plena realización del mercado único, que había dado en 1985 un nuevo impulso a la Comunidad, y, al mismo tiempo, será el primer año del nuevo paso adelante a raíz de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo en Maastricht sobre la unión económica y monetaria y la unión política. Forzosamente, estos dos aspectos de 1992 influirán de manera decisiva en las prioridades del programa de trabajo de la Comisión para este año, en el que finaliza un proyecto histórico y comienza otro.

2. Esta doble misión impone a la Comisión la obligación de efectuar una rigurosa selección entre aquellos objetivos que no estén directamente relacionados con las tareas primordiales. No obstante, ello no debe hacer olvidar los objetivos de vital importancia que deben perseguirse o las tareas que hay que realizar, alguna de las cuales son consecuencia, en gran medida, de los éxitos alcanzados en el año 1991. A este respecto, es oportuno destacar, en especial, las obligaciones relacionadas con el incremento del papel internacional de la Comunidad en un mundo inestable y el segundo paquete de medidas estructurales y financieras (el «paquete Delors II»), uno de cuyos objetivos es la cohesión económica y social entre los Estados miembros.

3. La Comisión considera que estos elementos le dictan tres grandes prioridades para su programa de 1992:

- *El mercado único y las medidas complementarias*, concretamente en el campo social, donde dichas medidas ocupan un lugar predominante. El mercado único, que garantiza la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, de conformidad con las disposiciones del Tratado, debe realizarse antes del 1 de enero de 1993, no sólo en sus aspectos económicos, sino también en los políticos, que suponen la supresión de todos los controles en las fronteras, reflejando de este modo los vínculos entre la Comunidad y sus ciudadanos. En el año 1992, la Comunidad deberá igualmente procurar que el mercado único funcione eficaz y equitativamente con la menor burocracia posible.
- *El segundo paquete de medidas estructurales y financieras* se presentará al Parlamento y al Consejo durante el mes de febrero. Ha de comprender, en primer lugar, un aumento de los recursos de los fondos existentes y una mayor flexibilidad en su utilización y, en segundo lugar, la creación de un fondo de cohesión, que prestará asistencia complementaria a los Estados miembros menos prósperos en campos fundamentales, como las redes de transportes transeuropeos y el medio ambiente; y, en tercer lugar, propuestas relativas a las medidas financieras de la Comunidad, por las que se mejore, entre otras cosas, la relación con la capacidad contributiva de los Estados miembros.
- *El papel internacional* de la Comunidad. De manera aún más evidente en el año 1991, la Comunidad, en la actual fase de cambio del mapa político del mundo, actuó como un factor de solidez y estabilidad por lo que al respeto de los valores democráticos y las ventajas de la economía de mercado se refiere. Las solicitudes de adhesión a la Comunidad siguen en progresión ascendente. La Comunidad intensificó notablemente sus relaciones con sus vecinos de Europa central y oriental, al firmar los «acuerdos europeos» con Polonia, Hungría y Checoslovaquia, iniciando o previendo negociaciones para una mayor cooperación con Bulgaria, Rumanía, Albania y los Estados bálticos, habiéndose llevado a cabo programas muy importantes de asistencia financiera y técnica y de ayuda humanitaria y alimentaria en favor de esta parte de Europa. Para el conjunto de dichos países, la Comunidad comprometió 9 500 millones de ecus (los Estados miembros de la Comunidad garantizaron, de este modo, la mayor parte de la ayuda internacional a dichos países). La Comunidad negoció, a reserva de un aspecto de jurisdicción importante, el acuerdo sobre un espacio económico europeo con los países de la AELC. Tomó, asimismo, una serie de iniciativas para fomentar la solución pacífica de la guerra en Croacia. Fuera de Europa, entró en vigor el convenio de Lomé IV. Dos aspectos importantes merecen destacarse. Por un lado, desde el punto de vista de los principios, el respeto de los derechos humanos se considera un factor fundamental del desarrollo, de modo que

la cooperación al desarrollo debe estar, consecuentemente, estrechamente vinculada al respeto y la defensa de dichos derechos. Por otro lado, desde el punto de vista de las distintas políticas, el convenio hace hincapié en la contribución de la Comunidad al desarrollo estructural de los países ACP. La Comunidad intensificó sus relaciones con sus socios del Mediterráneo, en concreto, del Magreb, de Asia y de América latina. Se adoptaron unas declaraciones transatlánticas con Estados Unidos y Canadá, así como una declaración similar con Japón. Todos estos acontecimientos recientes, junto con los resultados de Maastricht, ponen de manifiesto la necesidad de que la Comunidad de 1992 sea abierta, activa y esté correctamente financiada para poder desempeñar un papel internacional que va en aumento y se esfuerce por llevar a término una importante tarea, todavía inacabada en 1991, la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, siempre que quede garantizado un equilibrio justo.

4. Más exactamente, en el ámbito del mercado interior, aunque se han realizado progresos importantes en su dimensión económica, queda todavía mucho por hacer en su dimensión política. En términos generales, el marco económico está configurado, lo cual favorecerá especialmente la adopción de normas importantes en materia de propiedad intelectual (creación de la marca y patente europeas), la fiscalidad de las empresas y la creación de la sociedad anónima europea. Queda mucho todavía por hacer en 1992 para concretar, en términos reglamentarios y prácticos, el objetivo de un espacio sin «fronteras internas». Ésta es la razón por la que, como continuación de la comunicación remitida en diciembre último al Consejo, la Comisión enviará pronto al Parlamento y al Consejo su interpretación del alcance del artículo 8 A. Además, el programa para 1992 deberá concentrarse en las políticas complementarias, de importancia primordial, las medidas de ejecución y de aplicación y las infraestructuras, para que la Comunidad sea algo más que un simple mercado después de 1992. Este programa necesitará igualmente una dimensión social, un entramado adecuado de redes transeuropeas en materia de transportes y telecomunicaciones, y los medios suficientes para garantizar que el marco legislativo, elaborado con tanto esfuerzo, sea conocido y

respetado. De conformidad con el principio de subsidiariedad, confirmado en Maastricht por los jefes de Estado o de Gobierno y por la Comisión, ésta pondrá especial atención en evitar una legislación excesiva y cualquier intervención en cuestiones que pueden ser tratadas correctamente a los niveles nacional, regional o local, más cercanos al ciudadano. Pero, una vez que las decisiones importantes se hayan adoptado por el Parlamento y por el Consejo, la Comisión hará todo lo posible para que se apliquen en su totalidad.

5. La experiencia de 1991 ha confirmado ampliamente que los Gobiernos y los ciudadanos apoyan firmemente a la Comunidad, cuando ésta trata de problemas fundamentales; a largo plazo, al superar las fronteras nacionales, es donde su unidad incrementará, su fuerza. Ello es particularmente cierto en los ámbitos del medio ambiente, la investigación y el desarrollo. En 1992, la Comunidad se propone desempeñar un papel esencial en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), en Río de Janeiro, y trabajará para que lleguen a buen término las grandes convenciones internacionales relacionadas con dicha conferencia. En el sector de la investigación y el desarrollo, la Comisión felicita al equipo de investigación comunitario encargado del proyecto JET, que, en el año 1991, dio un paso histórico en la vía hacia la energía del siglo XXI, procedente de la fusión nuclear. En 1992, la Comisión propondrá una revisión del tercer programa marco de investigación y desarrollo de la Comunidad y preparará el cuarto programa.

6. La Comunidad deberá, asimismo, actualizar sus políticas comunes a largo plazo, para que se adapten al entorno social y económico de los años noventa. Ello supone la aprobación, en breve plazo, de las necesarias revisiones de la política agraria común propuestas por la Comisión, en las que se conjuga la garantía de una renta agraria adecuada y la necesidad de mantener la estructura familiar de las explotaciones, desde la perspectiva del desarrollo de una economía agraria eficaz y competitiva. En el año 1992, la Comisión seguirá atentamente la tendencia que se advierte en la Comunidad hacia un desequilibrio entre la capacidad de pesca de su flota y las reservas pesqueras existentes, para tratar de restablecerlo mediante una reducción

de la capacidad y determinadas medidas complementarias de carácter estructural y social.

7. Por último, aunque desde un punto de vista estrictamente jurídico 1992 sea el año durante el que el Tratado de Maastricht debe ser ratificado por los parlamentos nacionales, ya desde este mismo año la Comisión deberá comenzar a preparar el nuevo entorno cuyas bases han sido sentadas en Maastricht. Algunos aspectos no deben esperar, por ejemplo, el esfuerzo común de los Estados miembros y la Comisión para mejorar las condiciones de convergencia económica. Asimismo, deberá iniciarse una reflexión sobre el papel creciente que habrá de tener el Parlamento en el proceso legislativo, en particular mediante el procedimiento de codecisión, que se aplicará a una proporción importante de textos legislativos. Deberán asimismo llevarse a cabo nuevos esfuerzos comunes para preparar la nueva política exterior y de seguridad común, en particular mediante acciones comunes, o para facilitar la aplicación de las disposiciones relativas a los asuntos judiciales e internos, incluidos la inmigración, los visados y el derecho de asilo.

Otros sectores comunitarios potenciales (social, salud, formación, educación, cultura, comunicación) necesitan una reflexión prospectiva, dentro del respeto de la subsidiariedad y en concertación con los Estados miembros y las partes interesadas.

8. Los apartados siguientes se refieren más concretamente a las propuestas y acciones necesarias para la realización del mercado único, la evolución de sus políticas complementarias, el segundo paquete de medidas estructurales y financieras (el «paquete Delors II») y las acciones externas de la Comunidad. El programa legislativo específico propiamente dicho se presenta por separado, de conformidad con el procedimiento normal.

I. Realizar el mercado único y organizar el espacio económico y social comunitario

A. Realizar del mercado único

El 31 de diciembre de 1992 deberá funcionar un espacio sin fronteras, basado en la libre

circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Tal como estaba previsto en el Acta Única, deben ponerse en marcha políticas complementarias, que refuercen la eficacia del gran mercado.

1. Suprimir los controles en las fronteras

El éxito del mercado único reposa en la completa supresión de los controles de bienes y personas en las fronteras el 1 de enero de 1993.

a) La supresión de los controles de los bienes

En los primeros meses del año deberán adoptarse algunas medidas importantes para que puedan incorporarse en la legislación de los Estados miembros a tiempo. Se trata, en concreto, de las siguientes propuestas, la mayoría de las cuales están pendientes en el Consejo:

- la supresión de los controles fiscales de los objetos de uso personal en el transporte de pasajeros y de los productos sometidos a impuestos sobre consumos específicos;
- la supresión de los controles veterinarios de los animales de compañía y de la leche;
- la reorganización de los controles del transporte de residuos nucleares y de residuos peligrosos (incluida la ratificación del convenio de Basilea);
- la reorganización de los controles de la producción y venta de sustancias utilizadas para la fabricación de estupefacientes.

La Comisión debe, además, asegurarse, con los Estados miembros, de que en la fecha prescrita se supriman toda una serie de controles residuales, por ejemplo, de los productos agrarios (los MCM y el régimen de adhesión) y del transporte de terceros países.

Asimismo, conviene adaptar los procedimientos de control de las exportaciones de tecnologías sensibles que se encuentran dentro del ámbito de la reglamentación del COCOM.

Por otro lado, todavía quedan por adoptar algunas disposiciones relativas a la fiscalidad indirecta.

Por encima de los aspectos reglamentarios, la Comisión, con los Estados miembros, deberá hacer efectivo el desmantelamiento de los

controles en las fronteras. Con este propósito, resulta indispensable cerciorarse de que se hayan puesto en marcha las redes telemáticas de intercambio de datos administrativos en los ámbitos fiscal, aduanero, agrario y estadístico.

b) Supresión de los controles de las personas

Para alcanzar este objetivo, todavía hay que lograr algunos compromisos jurídicos. Entre ellos:

- la clarificación del alcance del artículo 8 A;
- la firma y ratificación del convenio sobre fronteras exteriores, pendiente de la solución del contencioso entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar;
- la ratificación del convenio de Dublín sobre el derecho de asilo.

2. Garantizar un buen funcionamiento del mercado

a) Completar la armonización

En aplicación del artículo 100 B, que debe garantizar el perfecto funcionamiento del mercado único, la Comisión presentará un informe sobre el reconocimiento mutuo de las normas nacionales. A propuesta de la Comisión, el Consejo determinará las disposiciones en vigor en un Estado miembro reconocidas como equivalentes a las de otro Estado miembro.

b) Ultimar la aplicación de las propuestas del Libro blanco

Para evitar que barreras técnicas, jurídicas o fiscales obstaculicen la realización del mercado único, el conjunto de disposiciones del Libro blanco deberá aprobarse por el Consejo e incorporarse al ordenamiento interno de los Estados miembros antes de que finalice el año. A este respecto se persiguen los siguientes objetivos fundamentales:

- conseguir la plena liberalización de los contratos públicos;
- completar la apertura de los mercados financieros;
- consolidar el marco comunitario del Derecho de sociedades;

- implantar algunas normas de fiscalidad directa sobre las empresas;
- definir las exigencias de la protección de los datos individuales;
- conseguir la plena armonización de las condiciones de comercialización de los productos alimenticios y farmacéuticos;
- crear la marca y la patente comunitarias.

c) Velar, en colaboración con los Estados miembros, por la incorporación de las normas comunitarias al ordenamiento interno y por su aplicación

Después de haberse movilizado en torno al concepto de mercado único, la Comisión se enfrentará al importante desarrollo de las tareas de gestión que van ligadas al funcionamiento de este nuevo conjunto. Esta nueva misión supone una reorientación de las misiones de algunos servicios, para satisfacer los siguientes objetivos:

- Garantizar, en estrecha colaboración con los Estados miembros, la incorporación al ordenamiento jurídico interno y la aplicación de las normas comunitarias, que hacen posible el funcionamiento del mercado único. A título de ejemplo, en el ámbito agrario, deberán ser objeto de seguimiento más de sesenta directivas de base. Su aplicación se verá facilitada por la creación de la agencia veterinaria.
- Implantar los mecanismos de gestión que exigen determinadas disposiciones del mercado único.
- Velar por el respeto de la aplicación del Derecho comunitario

3. Promover acciones de información y comunicación

Deberá realizarse un esfuerzo de comunicación nuevo para poner de manifiesto, de manera concreta, lo que va a cambiar el 1 de enero de 1993. De este modo, los ciudadanos y las empresas podrán apreciar las implicaciones del mercado único en términos de derechos y obligaciones.

La campaña de información se iniciará una vez que se hayan valorado los temores y las expectativas que aparezcan en los diferentes

Estados miembros. La campaña comprenderá:

- *acciones de información concreta dirigidas al gran público;*
- *acciones más individualizadas dirigidas a profesionales.*

4. Avanzar en la aplicación de medidas complementarias

Las principales medidas complementarias se refieren a:

- El desarrollo de *redes transeuropeas* en los transportes, la energía, las telecomunicaciones, la formación; todo ello debe fortalecer el nuevo espacio europeo. Con este fin, se definirán unos esquemas orientadores, se creará un dispositivo de «declaración de interés europeo» para los grandes proyectos de infraestructura y se formularán propuestas de normalización técnica.
- Los *transportes*: conseguir la plena liberalización de los transportes marítimos, por carretera y aéreos; hacer hincapié en los transportes combinados; por último, desarrollar el apartado social de la dimensión exterior de la política de transportes.
- La *energía*: realizar *progresivamente* la liberalización del sector (una segunda etapa), reforzar la cooperación de las modalidades comunes de almacenamiento y aplicar la carta europea de la energía.
- La *política de consumo*: intensificar la protección de los consumidores, ampliar sus posibles opciones y mejorar la transparencia de los precios y la calidad de los servicios.

B. Organizar el espacio económico y social comunitario

Las orientaciones fundamentales en este tema se refieren a la prosecución del proceso de convergencia económica y monetaria, al desarrollo de la dimensión social de la Comunidad, al fortalecimiento del potencial industrial y tecnológico, a la promoción de la competencia, al incremento de la contribución a un medio ambiente más sano, y a la reforma de las políticas comunes.

Dichas orientaciones se aplicarán y aceptarán únicamente si el principio de subsidiariedad es rigurosamente respetado.

1. Proseguir la acción de convergencia económica y monetaria

La unión económica y monetaria (UEM) decidida en Maastricht, con la creación de una moneda única (el ecu), entre 1997 y 1999, impone la obligación de intensificar la convergencia económica. Con este objetivo, y en estrecha coordinación con los Estados miembros, proseguirá el proceso de vigilancia multilateral de las economías. La Comisión, en concertación con el comité de gobernadores de los bancos centrales, propondrá las medidas necesarias para la puesta en marcha de la segunda etapa de la UEM. Entre las disposiciones más importantes contempladas figurará la prohibición de la financiación monetaria y la aplicación del protocolo sobre déficits excesivos.

El desarrollo de la convergencia reposa, asimismo, en la prosecución de una política de competencia activa.

2. Desarrollar la dimensión social de la Comunidad

- Está casi concluido el conjunto de propuestas necesarias para la plena realización del programa de acción para la ejecución de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Su aprobación rápida permitiría la constitución de un núcleo de disposiciones, que confiere al gran mercado su dimensión social (empleo, condiciones de trabajo, información, participación y consulta de los trabajadores, igualdad de trato entre hombres y mujeres, salud, seguridad e higiene en el lugar de trabajo, etc.). La Comisión deberá reflexionar sobre los procedimientos que podrían implantarse a raíz de la ratificación del Tratado de Maastricht, que comprende el protocolo social decidido por once Estados miembros.

La Comisión recuerda el método escrupuloso que ha aplicado en sus propuestas: éstas se elaboraron después de consultas en profundidad con los medios interesados en el contexto del diálogo social europeo. La Comisión completará sus propuestas este

año, utilizando este mismo método y dentro del respeto de los mismos principios (protección de los derechos de los trabajadores en caso de transferencia de la empresa, prescripciones mínimas de salud y seguridad en el lugar del trabajo), de la misma manera que respecto de los temas delicados (por ejemplo, en el sector del empleo y la integración de los emigrantes y sus hijos).

Paralelamente, después del acuerdo alcanzado el 31 de octubre de 1991 entre los interlocutores sociales, que se ha recogido en el texto de Maastricht, convendrá sentar las bases de una nueva organización del diálogo social.

- La creación de un nuevo espacio europeo engendra transformaciones vinculadas al aumento de la competitividad de la industria europea y las innovaciones tecnológicas. Ello exige un reexamen y una intensificación de nuestros programas de intercambio y nuestras acciones de formación. Más en profundidad, debemos reflexionar sobre los medios que deben aplicarse, en términos de formación y conversión, para acompañar las transformaciones que afectarán a las grandes industrias.

Al mismo tiempo, debemos reforzar la eficacia de nuestros instrumentos de lucha contra el desempleo y los fenómenos de exclusión que le acompañan.

- Por último, la creación del mercado único irá acompañada de una mayor movilidad profesional de los asalariados. Desde esta perspectiva, confeccionaremos un inventario detallado de las posibilidades efectivas de movilidad transfronteriza y de los problemas con ella relacionados, en especial por lo que se refiere al pago de pensiones; el inventario incluirá el acervo en materia de reconocimiento de títulos y correspondencia de calificaciones.

3. Los retos industriales y tecnológicos

- En la línea de la comunicación *«La política industrial en un entorno abierto y competitivo»*, la Comisión proseguirá su apoyo a la adaptación de las principales industrias europeas. En el sector del automóvil, se aplicará el acuerdo concluido con Japón, que permitirá a los constructores adoptar las disposiciones que sean necesarias en

términos de conversión, formación e investigación para adaptarse, en el período definido, a la nueva situación del mercado mundial. Por lo que a las industrias aeronáutica y de defensa se refiere, será necesario un *inventario de las transformaciones* que llevar a cabo. Por último, debemos procurar mantener un entorno favorable a la cooperación europea capaz de aumentar nuestra competitividad en las industrias electrónica e informática, de conformidad con los principios que hemos desarrollado y han sido recogidos por el Consejo. En este marco, debemos garantizar la promoción y desarrollo de las normas D2MAC y HD MAC con vistas a una *televisión de alta definición europea*.

- La política de investigación se caracterizará por la revisión del tercer programa marco y la preparación del cuarto programa marco (1994-1998). Convendrá reexaminar nuestros procedimientos de trabajo para adaptarnos a un contexto institucional (confirmado y ampliado en Maastricht), que conduce a plazos de aprobación de programas de trabajo cada vez más largos. En cuanto al fondo, debemos procurar garantizar un mejor equilibrio entre las acciones de investigación generales y programas cada vez más centrados en las necesidades expresadas por la industria europea.

4. La promoción de la competencia y la transparencia de las ayudas públicas

El mantenimiento de una política de competencia activa constituye un elemento clave del éxito del mercado interior, con vistas a garantizar el necesario equilibrio entre cooperación y competencia económica.

Desde esta óptica, la Comisión continuará fomentando condiciones de competencia leales y abriendo progresivamente los mercados en los distintos sectores, con objeto de alcanzar una mejor integración y reforzar el potencial económico de la Comunidad.

En cuanto a las ayudas de Estado, la Comisión se dedicará a aplicar rigurosamente las normas del Tratado para que la Comunidad no pierda las esperadas ventajas del mercado único y del fortalecimiento de la cohesión. Se consagrarán otros esfuerzos a promover una mayor transparencia de las ayudas, tanto a las empresas públicas como a las privadas.

5. La mejora del medio ambiente

El quinto programa de acción medioambiental permitirá a la Comunidad formular las principales orientaciones para el período 1993-2000. La estrategia seguida por la Comisión para luchar contra las emisiones de CO₂ deberá ampliarse, para que las preocupaciones medioambientales se integren mejor por los diferentes agentes de la vida económica (industriales, empresas de transportes y servicios, etc.). Además de dichos objetivos generales y de la preparación de la conferencia de Río, en breve plazo serán necesarias distintas decisiones para resolver algunos problemas delicados (residuos de embalajes, calidad ecológica de las aguas). Se procurará una mayor cooperación entre la Comisión y los Estados miembros para que el Derecho comunitario del medio ambiente se aplique mejor.

6. La reforma de las políticas comunes

- La reforma de la política agraria común se decidirá en 1992. Su objetivo será mantener un número suficiente de agricultores para poder satisfacer las funciones de la agricultura: producir, garantizar el desarrollo rural y proteger el medio ambiente. Asimismo, dicha reforma debe adaptar la producción al mercado interno y externo desde una perspectiva que conjugue competitividad y ocupación humana del espacio.

Con este fin, el apoyo a la agricultura se reorientará hacia ayudas (por hectárea y cabeza de ganado) pagadas directamente a los agricultores para compensar las disminuciones de precios ocasionadas por la evolución de los mercados; dichas ayudas contendrán, asimismo, elementos que favorezcan el cultivo extensivo y sirvan para controlar los distintos tipos de producción.

Esta reforma irá acompañada de disposiciones complementarias dirigidas a la mejora de la calidad del espacio rural (conservación del medio ambiente, forestación de superficies agrarias) y, por medio de jubilaciones anticipadas, ayudar a los agricultores de edad que lo deseen a cesar en su actividad.

- En el sector de la pesca, se pretende un nuevo equilibrio entre los recursos disponi-

bles y las capacidades de pesca de los diferentes Estados miembros. Esta preocupación guía el informe 1993-2002 que la Comisión presenta al Consejo y al Parlamento. Se buscarán soluciones sociales adecuadas que acompañen las transformaciones que resultarán de esta evolución económica, por ejemplo, mediante la integración de los aspectos estructurales de la política común de pesca en la revisión de la reforma de los fondos estructurales. Resultará imprescindible la negociación o renegociación de los acuerdos de pesca con terceros Estados, para que pueda soportarse la reducción del esfuerzo de pesca en aguas comunitarias.

7. La Comunidad concreta

Sin prejuzgar la ratificación de los acuerdos de Maastricht, la Comisión proseguirá sus esfuerzos para asociar cada vez más a los europeos en la construcción de un espacio común y solidario. Se prolongarán las acciones ya iniciadas en los sectores audiovisual —con sus apartados tecnológico, reglamentario y cultural—, de la educación, juventud, salud, cultura y política de consumo.

II. Reforzar la cohesión de la Comunidad: el paquete Delors II

El segundo paquete de medidas estructurales y previsiones financieras para 1993-1997 se presentará en los primeros meses de 1992.

Este documento responderá a tres cuestiones principales:

1. ¿Cómo reflejar los nuevos objetivos y las nuevas prioridades en las políticas de gasto?

Desde esta perspectiva se abordarán los retos relacionados con las nuevas responsabilidades exteriores de la Comunidad (cómo afrontar el riesgo exterior, tratamiento de las ayudas alimentaria y humanitaria), la reforma de la PAC, el desarrollo de las políticas de medio ambiente, la concepción y financiación de las redes transeuropeas, el incremento de la competitividad de la industria europea con su

colatorio de las necesarias transformaciones industriales.

2. ¿Cómo reforzar la cohesión y la convergencia?

Se formularán propuestas para crear el Fondo de Cohesión decidido en Maastricht, determinar su contenido y precisar de qué manera se articula con los fondos existentes.

Después de hacer balance de las políticas estructurales realizadas desde 1988, convalidará proponer el aumento de los recursos que puedan destinarse al funcionamiento de los fondos estructurales, así como las principales modificaciones.

3. ¿Qué ponderación de gastos y qué nivel de recursos propios para las nuevas ambiciones?

Al proponer unas nuevas previsiones financieras para 1993-1997, la Comisión debe a la vez integrar la voluntad de los Estados miembros de controlar su gasto público y la necesidad de tener más en cuenta su capacidad contributiva.

III. Fortalecer el papel internacional de la Comunidad

Polo de atracción en Europa y el mundo, ejemplo de integración regional al servicio de la paz, la Comunidad debe enfrentarse, en 1992, a mayores exigencias del exterior. Debe dotarse de medios y estructuras permanentes, que le permitan responder a dichos retos.

A. Intensificar las acciones de cooperación de la Comunidad

- La coordinación por la Comisión de la asistencia económica de los 24 países occidentales asociados en la operación PHARE proseguirá activamente en favor de los países de Europa central y oriental, ampliándose a Albania y los países bálticos.
- En materia de cooperación y ayuda al desarrollo, la Comisión se consagrará a promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Definirá y eliminará las dificultades de procedimiento que frenan la cooperación financiera y técnica

del convenio de Lomé IV con los países ACP. De manera más general, la Comisión propondrá una profunda reforma del sistema de preferencias generalizadas para integrar en la ayuda al desarrollo problemas característicos de determinados países (medio ambiente, droga).

La negociación de nuevos acuerdos con países del Golfo o de América del Sur (Brasil) o de Asia (India), o con otras organizaciones regionales (pacto Andino, ASEAN) consolidará la presencia de la Comunidad en estas zonas.

La Comunidad está dispuesta a desempeñar un importante papel en la conferencia de paz en oriente medio, y presidirá el grupo de trabajo dedicado al desarrollo económico de la región. En este caso, la Comisión ejercerá funciones de coordinación.

La intensificación de las relaciones que mantenemos con los principales países del Magreb constituirá uno de los ejes prioritarios de nuestra política mediterránea.

Por último, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), que se celebrará en Río en junio de 1992, permitirá a la Comunidad reafirmar su compromiso en pro de un modo de desarrollo más atento a los retos medioambientales y que tenga más en cuenta la necesidad de transferencias financieras y tecnológicas en beneficio de los PVD.

- La creación y puesta en funcionamiento en 1992 de una oficina europea de ayuda monetaria de urgencia dará mayor eficacia a las intervenciones de socorro en situaciones de dificultad excepcional. En este campo, la búsqueda de una complementariedad con las Naciones Unidas y la colaboración más estrecha con los Estados miembros constituyen los principios básicos de actuación.
- Desde el punto de vista comercial, el objetivo principal continúa siendo la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Una vez finalizadas, será necesario incorporar con rapidez sus resultados, por ejemplo, en materia de derechos de aduana, medidas agrarias y negociación del acuerdo multifibras.

B. Implantar el espacio económico europeo y consolidar los restantes acuerdos de asociación

A reserva de la solución que se dará a los problemas jurídicos planteados por el Tribunal de Justicia, el espacio económico europeo se implantará rápidamente, de modo que deberá definirse un nuevo régimen de libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales con los países miembros de la AELC.

La ejecución de los acuerdos europeos con Polonia, Checoslovaquia y Hungría se verá apoyada por la continuación de la financiación por parte de la Comunidad de proyectos y programas de reestructuración económica.

Proseguirán las negociaciones para concluir acuerdos comparables con Bulgaria y Rumanía.

Por lo que respecta a las relaciones que la Comunidad mantenía con Yugoslavia, dadas la evolución de la situación y las decisiones del Consejo, la Comisión volverá a definir, en lo que fuere necesario, sus relaciones económicas y su dispositivo de ayuda en esta región.

Con la Federación Rusa y las repúblicas constitutivas de la Comunidad de Estados Independientes deberá definirse un nuevo marco de cooperación. Por el momento, se han concedido ayudas de urgencia: 450 millones de ecus se han comprometido con cargo a ayuda alimentaria, 400 millones de ecus se han consagrado a asistencia técnica para financiar proyectos de infraestructura, modernizar el aparato productivo y mejorar los servicios sociales. En total (subvenciones, créditos, garantías), la contribución comunitaria es de 2 600 millones de ecus.

C. Preparar la ampliación

De conformidad con las decisiones del Consejo Europeo de Maastricht, la Comisión presentará al próximo Consejo Europeo de Lisboa un primer informe sobre la ampliación de la Comunidad, al tiempo que continuará estudiando las peticiones de adhesión.

*
* *

El año 1992 exigirá una movilización importante de todo el personal de la Comisión. Con este objetivo, resulta indispensable proseguir el esfuerzo de modernización de la administración y reconstitución del potencial humano (equilibrio precario entre personal estatutario y exterior), así como mejorar la programación de los trabajos y objetivos. El mercado único modificará la naturaleza de las funciones de la Comisión, de modo que la continuación de la implantación del «screening» permitirá un nuevo reparto de tareas.

La constitución del mercado único viene acompañada de un desarrollo de los «lobbies». Las relaciones que mantienen las instituciones de la Comunidad con los grupos de interés, por muy útiles que sean, deben definirse con mayor precisión. El Parlamento Europeo acaba de tomar algunas iniciativas en este sentido. Siguiendo esta orientación, la Comisión iniciará una reflexión dirigida a la elaboración de un código de buena conducta en las relaciones que mantiene con todas aquellas personas y organismos cuyo cometido consiste en ser sus interlocutores. Esta iniciativa, naturalmente, no pone en tela de juicio ni la libre actividad de los grupos profesionales ni la continuación del necesario diálogo con los comités institucionales.

El éxito de Maastricht y del mercado único implica asimismo que la Comisión respete plenamente el principio de subsidiariedad. De ello depende el futuro de la institución. A partir de 1992, la Comisión deberá consagrarse a definir el modo de empleo de la subsidiariedad, de común acuerdo con las restantes instituciones y deberá establecer, dentro de sí misma, procedimientos internos experimentales, para no reglamentar cuestiones que puedan ser tratadas correctamente a escala nacional, y evitar un exceso de legislación. En un momento en que se inaugura una nueva era para Europa, resulta esencial disponer de mecanismos de alerta eficaces para evitar una exacerbación de las sensibilidades nacionales.

Comunidades Europeas — Comisión

1992: un año bisagra

Discurso del presidente Jacques Delors ante el Parlamento Europeo

**Del Acta Única al post-Maastricht:
los medios de nuestras ambiciones**

Programa de trabajo de la Comisión para 1992

Suplemento 1/92 del Boletín de las CE

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1992 — 55 pp. — 17,6 × 25,0 cm

ISBN 92-826-3837-5

Precio en Luxemburgo, IVA excluido: 5 ECU

Venta y suscripciones • Salg og abonnement • Verkauf und Abonnement • Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions • Vente et abonnements • Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen • Venda e assinaturas

BELGIQUE / BELGIE

Moniteur belge / Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 42 / Leuvenseweg 42
1000 Bruxelles / 1000 Brussel
Tél. (02) 512 00 26
Fax 511 01 84
CCP / Postrekening 000-2005502-27

Autres distributeurs / Overige verkooppunten

Librairie européenne/ Europese Boekhandel

Avenue Albert Jonnart 50 /
Albert Jonnartlaan 50
1200 Bruxelles / 1200 Brussel
Tél. (02) 734 02 81
Fax 735 08 60

Jean De Lannoy

Avenue du Roi 202 / Koningslaan 202
1060 Bruxelles / 1060 Brussel
Tél. (02) 538 51 69
Télex 63220 UNBOOK B
Fax (02) 538 08 41

CREDOC

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34
Bte 11 / Bus 11
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S

EF-Publikationer

Ottillavaj 18
2500 Valby
Tlf. 35 44 22 66
Fax 35 44 01 41
Girokonto 6 00 08 86

BR DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag

Breite Straße
Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel. (02 21) 20 29-0
Telex ANZEIGER BONN 8 882 595
Fax 20 29 278

GREECE/ΕΛΛΑΔΑ

G.C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
Nikis Street 4
10563 Athens
Tel. (01) 322 63 23
Telex 219410 ELEF
Fax 323 98 21

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado

Trafalgar, 27
28010 Madrid
Tel. (91) 44 82 135

Mundi-Prensa Libros, S.A.

Castello, 37
28001 Madrid
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)
431 32 22 (Suscripciones)
435 36 37 (Dirección)
Télex 49370-MPLI-E
Fax (91) 575 39 98

Sucursal

Librería Internacional AEDOS

Consejo de Ciento, 391
08009 Barcelona
Tel. (93) 301 86 15
Fax (93) 317 01 41

Librería de la Generalitat de Catalunya

Rambla dels Estudis, 118 (Palau Moja)
08002 Barcelona
Tel. (93) 302 68 35
302 64 62
Fax (93) 302 12 99

FRANCE

Journal officiel Service des publications des Communautés européennes

26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
Tél. (1) 40 58 75 00
Fax (1) 40 58 75 74

IRELAND

Government Supplies Agency

4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel. (1) 61 31 11
Fax (1) 78 06 45

ITALIA

Licosa Spa

Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
50125 Firenze
Tel. (055) 64 54 15
Fax 64 12 57
Telex 570466 LICOSA I
CCP 343 509

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

Messageries Paul Kraus

11, rue Christophe Plantin
2339 Luxembourg
Tel. 499 88 88
Télex 2515
Fax 499 88 84 44
CCP 49242-63

NETHERLAND

SDU Overheidsinformatie

Externe Fondsen
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel. (070) 37 89 911
Fax (070) 34 75 778

PORTUGAL

Imprensa Nacional

Casa da Moeda, EP
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5
1092 Lisboa Codex
Tel. (01) 69 34 14

Distribuidora de Livros Bertrand, Ld.*

Grupo Bertrand, SA
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apartado 37
2700 Amadora Codex
Tel. (01) 49 59 050
Telex 15798 BERDIS
Fax 49 60 255

UNITED KINGDOM

HMSO Books (PC 18)

HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (071) 873 2000
Fax GPs 873 8463
Telex 29 71 138

ÖSTERREICH

Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Kohlmarkt 16
1014 Wien
Tel. (0222) 531 61-0
Telex 11 25 00 BOX A
Fax (0222) 531 61-39

SUOMI

Akateeminen Kirjakauppa

Keskuskatu 1
PO Box 128
00101 Helsinki
Tel. (0) 121 41
Fax (0) 121 44 41

NORGE

Narvesen information center

Bertrand Narvesens vei 2
PO Box 6125 Etterstad
0602 Oslo 6
Tel. (2) 57 33 00
Telex 79668 NIC N
Fax (2) 68 19 01

SVERIGE

BTJ

Box 200
22100 Lund
Tel. (046) 18 00 00
Fax (046) 18 01 25

SCHWEIZ / SUISSE / SVIZZERA

OSEC

Stampfenbachstraße 85
8035 Zurich
Tel. (01) 365 54 49
Fax (01) 365 54 11

ČESKOSLOVENSKO

NIS

Havelkova 22
13000 Praha 3
Tel. (02) 235 84 46
Fax 42-2-264775

MAGYARORSZÁG

Euro-Info-Service

Budapest I. Kr.
Attila út 93
1012 Budapest
Tel. (1) 56 82 11
Telex (22) 4717 AGINF H-61
Fax (1) 17 59 031

POLSKA

Business Foundation

ul. Krucza 38/42
00-512 Warszawa
Tel. (22) 21 99 93, 628-28-82
International Fax&Phone
(0-39) 12-00-77

JUGOSLAVIJA

Privredni Vjesnik

Bulevar Lenjina 171/XIV
11070 Beograd
Tel. (11) 123 23 40

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry

Chamber Building
38 Grivas Digenis Ave
3 Deligiorgis Street
PO Box 1455
Nicosia
Tel. (2) 449500/462312
Fax (2) 458630

TÜRKIYE

Pres Gazete Kitap Dergi Pazarlama Dağıtım Ticaret ve sanayi AŞ

Narlıbahçe Sokak N. 15
Istanbul-Çağaloğlu
Tel. (1) 520 92 96 - 528 55 66
Fax 520 64 57
Telex 23822 DSVO-TR

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd

Mail orders — Head Office:
1294 Algoma Road
Ottawa, Ontario K1B 3W8
Tel. (613) 741 43 33
Fax (613) 741 54 39
Telex 0534783

Ottawa Store:

61 Sparks Street
Tel. (613) 238 89 85

Toronto Store:

211 Yonge Street
Tel. (416) 363 31 71

UNITED STATES OF AMERICA

UNIPUB

4611-F Assembly Drive
Lanham, MD 20706-4391
Tel. Toll Free (800) 274 4888
Fax (301) 459 0056

AUSTRALIA

Hunter Publications

58A Gipps Street
Collingwood
Victoria 3066

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd

17-7 Shinjuku 3-Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel. (03) 3439-0121

Journal Department

PO Box 55 Chitose
Tokyo 156
Tel. (03) 3439-0124

**AUTRES PAYS
OTHER COUNTRIES
ANDERE LANDER**

Office des publications officielles des Communautés européennes

2, rue Mercier
2985 Luxembourg
Tél. 49 92 81
Télex PUBOF LU 1324 b
Fax 48 85 73/48 68 17
CC bancaire BIL 8-109/6003/700

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): 5 ECU

ISBN 92-826-3837-5



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

L - 2985 Luxembourg



9 789282 638378
