

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	<u>Sumario</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	Sesión de enero de 1995	
95/C 102/01	Dictamen sobre el proyecto de Reglamento (CE) de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia tecnológica	1
95/C 102/02	Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre la armonización de los requisitos de obtención de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones de navegación interior para el transporte de mercancías y pasajeros en la Comunidad	5
95/C 102/03	Dictamen sobre el tema « Las relaciones entre la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) »	7
95/C 102/04	Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo — La circulación de productos forrajeros, por la que se modifican las Directivas 70/524/CEE, 74/63/CEE, 80/511/CEE, 82/471/CEE, 82/475/CEE, 91/357/CEE, 91/516/CEE, 92/87/CEE y 93/74/CEE y se deroga la Directiva 77/101/CEE	10
95/C 102/05	Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE relativa a la comercialización de los piensos compuestos	12

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
95/C 102/06	Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece un régimen de compensación de los costes suplementarios que supone la comercialización de determinados productos de la pesca de las Azores, Madeira, islas Canarias y el departamento francés de la Guyana, debido a la situación ultraperiférica de estas regiones	13
95/C 102/07	Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión y propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción comunitario de promoción, información, educación y formación en materia de salud en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública	15
95/C 102/08	Dictamen sobre la prevención de toxicomanías	18
95/C 102/09	Dictamen sobre el Segundo Informe del Observatorio Europeo para las PYME	25
95/C 102/10	Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Evolución y futuro de la política comunitaria en el sector de las frutas y hortalizas	33
95/C 102/11	Dictamen sobre las relaciones de la Unión Europea con Rusia, Ucrania y Belarús	40

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen sobre el proyecto de Reglamento (CE) de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia tecnológica ⁽¹⁾

(95/C 102/01)

El 13 de septiembre de 1994, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico decidió elaborar un dictamen sobre el proyecto de Reglamento (CE) de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia tecnológica.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de enero de 1995 (ponente: Sr. Little).

En su 322º Pleno (sesión del 25 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por amplia mayoría y 1 abstención el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. La aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado depende en la actualidad del Reglamento (CEE) nº 2349/84 de 23 de julio de 1984 ⁽²⁾, para determinadas categorías de acuerdos de licencias de patentes, y del Reglamento (CEE) nº 556/89 de 30 de noviembre de 1988 ⁽³⁾, para los acuerdos de licencia de «know-how», modificados ambos por el Reglamento (CEE) nº 151/93 de 23 de diciembre de 1992.

1.2. La Comisión propone unificar el ámbito de aplicación de dichos Reglamentos en un reglamento único sobre acuerdos de transferencia de tecnología, con el fin de armonizar en lo posible las disposiciones aplicables a los acuerdos de licencia de patentes y de comunicación de «know-how».

1.3. El objetivo fundamental de los Reglamentos y de las exenciones por categorías que establecen, consiste en fomentar la difusión de conocimientos técnicos y promover la fabricación de productos nuevos y técnicamente superiores en el territorio de la Unión Europea.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge favorablemente la iniciativa tomada por la Comisión de elaborar un plan cuyo objetivo consiste en unificar, por medio de un instrumento único, el Reglamento sobre la licencia de patentes, que deberá ser prorrogado, y el Reglamento relativo a la licencia de «know-how» que, de lo contrario, seguiría en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999.

2.2. El Comité expresa su apoyo a las propuestas de la Comisión a reserva de las puntualizaciones que se hacen en el presente dictamen y la realización de determinadas modificaciones clave.

2.3. El Comité observa con satisfacción que la Comisión está intentando fomentar la concesión de licencias de patentes y de «know-how» con el fin de promover tanto el desarrollo de nuevos productos como la difusión de conocimientos técnicos en el territorio de la UE. Estos dos objetivos son esenciales para el bienestar económico y social a largo plazo de la UE, habida cuenta de la capacidad que tienen las economías menos desarrolladas para ponerse al día con respecto a la tecnología europea actual.

2.4. El Comité apoya el objetivo de la Comisión que consiste en clarificar la normativa y simplificar los procedimientos, recurriendo a su experiencia con respecto al funcionamiento de la legislación en materia de las exenciones por categorías.

⁽¹⁾ DO nº C 178 de 30. 6. 1994, p. 3.

⁽²⁾ DO nº L 219 de 16. 8. 1984.

⁽³⁾ DO nº L 61 de 4. 3. 1989.

2.5. Al parecer, los Reglamentos relativos a las exenciones por categorías han aportado un valioso incentivo al desarrollo y a la transferencia de la tecnología en la UE y el Comité considera que los Reglamentos en vigor proporcionan un equilibrio razonable entre el fomento del progreso técnico que contempla el apartado 3 del artículo 85 del Tratado y otras normas en materia de política de competencia.

2.6. El Comité estima que algunas de las propuestas detalladas deberían tener efectos beneficiosos, especialmente la reducción de la «lista negra» del artículo 3. Asimismo, el Comité acoge favorablemente la aportación de mayor claridad por medio de referencias específicas a los acuerdos de licencia mixtos.

2.7.1. Sin embargo, el Comité considera que el proyecto de Reglamento de la Comisión engloba otras propuestas detalladas que no otorgan la debida importancia a la necesidad de estimular la inversión en nuevas tecnologías y su transferencia entre los países de la UE. En caso de ser aplicadas, estas propuestas desaconsejarían con toda evidencia la transferencia de tecnologías, impidiendo en consecuencia la consecución de los objetivos principales establecidos.

2.7.2. Reviste una importancia fundamental que ni la concesión ni la adquisición de licencias, por parte de empresas de la Unión Europea, se vean menoscabadas por disposiciones demasiado complejas y ambiguas contenidas en el Reglamento sobre los acuerdos de transferencia tecnológica. Algunos aspectos de estas propuestas también podrían ir en contra del objetivo de la Comisión de simplificar las disposiciones y los procedimientos aplicables a los acuerdos de transferencia de tecnología, actuando especialmente en detrimento de las pequeñas y medianas empresas en Europa.

2.7.3. El Comité opina que, en la elaboración de algunos aspectos de estas propuestas, no se ha prestado suficiente atención a la necesidad, expresada en el Libro Blanco de la Comisión «Crecimiento competitividad, empleo» de fomentar la difusión de nuevas tecnologías y de evitar cargas de procedimiento innecesarias.

2.7.4. El Comité considera que la introducción de los criterios sobre las cuotas de mercado, con arreglo a la propuesta de la Comisión, puede ir en grave detrimento del equilibrio que ha sido alcanzado en el fomento del desarrollo y la difusión de la técnica en el marco de la política de competencia.

2.8. A la luz de la gran cantidad de documentos que le han sido presentados, la Comisión ha publicado un proyecto de Reglamento⁽¹⁾ que concede al Reglamento (CEE) nº 2349/84 una prórroga de seis meses, hasta el 30 de junio de 1995, y ha organizado una Audición sobre este asunto que tendrá lugar el 31 de enero de 1995. El Comité acoge favorablemente la decisión de la Comisión de ampliar el plazo para el examen de sus propuestas.

3. Observaciones específicas

3.1. Limitaciones de las cuotas de mercado

3.1.1. Los apartados 5 y 6 del artículo 1 del proyecto de Reglamento introducirían el concepto del umbral de la cuota de mercado como condición para reclamar la exención por categorías. El Comité considera que el concepto que sirve de base a estas propuestas es imperfecto y se basa en concepciones erróneas, y que la ambigüedad y la incertidumbre que se han generado imposibilitarían la aplicación del Reglamento en su conjunto.

3.1.2. Por lo tanto, el Comité pide con insistencia a la Comisión que retire los apartados 5 y 6 del artículo 1.

3.1.3. Los principios contenidos en los apartados 5 y 6 del artículo 1 deberían ser incorporados en el artículo 7 para cubrir nuevos casos específicos en los que la Comisión podría suprimir el derecho a las exenciones por categorías siempre que las consecuencias de la exención puedan ir especialmente en detrimento de la competencia.

3.1.4. La Comisión no ha tenido en cuenta el hecho de que, cuando se desarrolla un nuevo producto, a menudo el correspondiente mercado es de carácter oligopolístico. Por su propia naturaleza, los derechos de propiedad intelectual suelen estar relacionados con productos de carácter único y es bastante probable que la definición del mercado pertinente se realice con referencia a estos productos. La consiguiente importancia de la cuota de mercado privará al licenciario y al licenciatario de las ventajas de la exención por categorías. Los nuevos productos fabricados de conformidad con un acuerdo de licencia difícilmente podrán tener derecho a la exención. El conflicto inherente entre la legislación en materia de competencia y los derechos de propiedad intelectual no debería resolverse en detrimento de la innovación técnica.

3.1.5.1. La metodología para determinar la cuota de mercado no figura en el proyecto de Reglamento. Tal como ha sido formulada en otros Reglamentos, dicha metodología es ambigua y difícil de aplicar. Contrariamente al objetivo fijado por la Comisión, los posibles licenciatarios desistirían a la hora de asumir el riesgo que supondría invertir en el desarrollo y en la promoción de nuevas tecnologías si no se puede saber con certeza desde el principio si la licencia disponible es de carácter exclusivo. En muchos casos, debido a la importancia de la necesidad de seguridad jurídica, no se efectuarán los considerables desembolsos iniciales.

3.1.5.2. El cálculo de la cuota de mercado sería extremadamente complicado y oneroso, y requeriría mucho tiempo. En primer lugar, la tarea de identificar el mercado pertinente podría ser difícil o prácticamente imposible y su cuantificación requiere capacitaciones jurídicas, técnicas y económicas de alto coste debido a la falta de criterios establecidos en relación con casos

(1) DO nº C 313 de 10. 11. 1994.

particulares. La utilización de formularios prescritos por la Comisión podría ser factible en el caso de una concentración que revista una dimensión casi europea, pero sería inapropiado exigir un procedimiento similar a las partes interesadas en un acuerdo de licencia. Además, por lo que se refiere a la mayor parte de la gran cantidad de productos, resulta imposible determinar con exactitud tanto la cuota de mercado de las partes que compiten entre sí como la cuota de la propia empresa.

3.1.5.3. En muchos Estados miembros, el licenciante de una nueva tecnología suele ser una empresa pequeña creada recientemente, un departamento universitario de investigación o incluso un inventor independiente, que carece de los recursos necesarios para desarrollar o comercializar el producto. Para este tipo de empresas, resultaría prohibitivo el coste y la responsabilidad de la investigación, así como la determinación de las cuotas de mercado que permiten beneficiarse de la exención por categorías.

3.1.6.1. En los casos en los que se conceda la licencia, es evidente que será necesario notificar un mayor número de acuerdos a la Comisión, debido tanto a la incertidumbre en cuanto a la cuota de mercado como al hecho de que, en caso de que se pueda determinar la cuota de mercado, un mayor número de acuerdos se encontraría fuera del ámbito de aplicación de la exención por categorías. Los retrasos que pueden producirse como consecuencia de un aumento de la notificación no son admisibles desde el punto de vista comercial. Contrariamente al razonamiento de las exenciones por categorías, la carga de las empresas aumentaría y los recursos de la Comisión estarían sometidos a nuevas limitaciones.

3.1.6.2. Carece de realismo creer que las grandes empresas, que administran numerosos acuerdos de licencia, someterán cada acuerdo a un análisis jurídico y económico a fin de determinar si puede optar a la exención por categorías. Este tipo de análisis seguiría sin proporcionar una conclusión definitiva, ya que la Comisión, que se enfrentaría a mayores obstáculos para determinar las cuotas de mercado, podría llegar a una conclusión diferente de la que hayan sacado los signatarios del acuerdo.

3.1.6.3. El Comité considera que sería lamentable que se pasen por alto las obligaciones de notificación de los acuerdos de licencia, debido a una carga burocrática y a una incertidumbre innecesarias.

3.1.7. Estos factores llevan a la conclusión de que las empresas evitarán la concesión de licencias en la Unión Europea con el fin de eliminar la incertidumbre que ocasionaría la aplicación del proyecto de Reglamento tal como ha sido redactado. Las empresas sentirían una mayor atracción hacia EE.UU y Japón para desarrollar su tecnología en detrimento de la competitividad europea.

3.1.8. La prueba de la cuota de mercado que se propone es innecesaria porque la Comisión mantiene la disposición del artículo 7 que le permite suprimir

el derecho a la exención por categorías en casos determinados. Por consiguiente, el Comité opina que la modificación del artículo 7, por medio de la inclusión de los principios enunciados en los apartados 5 y 6 del artículo 1, junto con los artículos 86 y 87 del Tratado, proporcionaría un medio apropiado para luchar contra posibles explotaciones abusivas. Es evidente que las estructuras de mercado concentradas con una o varias empresas con posición dominante estarán sujetas al artículo 86 aunque hayan conseguido la exención por categorías [tal como se desprende de la decisión sobre Tetrapak⁽¹⁾].

3.1.9. El Comité considera que las disposiciones relativas a la cuota de mercado que propone la Comisión son poco afortunadas e innecesarias y que no se ha demostrado su utilidad. Provocarían una mayor incertidumbre, obligando a las empresas a notificar la mayoría de los acuerdos, generando una carga administrativa y unos costes que al menos las PYME serían incapaces de soportar. La tecnología de mayor éxito se vería penalizada y el objetivo de la difusión de los resultados de la investigación se vería obstaculizado. Por lo tanto, el Comité pide a la Comisión que retire las propuestas relativas a las cuotas de mercado, tal como han sido redactadas en el proyecto de Reglamento.

3.2. Protección territorial

3.2.1. Ventas pasivas

3.2.1.1. En sus dictámenes anteriores sobre los acuerdos de licencia de patentes (ponente: Sr. Poeton)⁽²⁾ y sobre los acuerdos de licencia de « know how » (ponente: Sr. Petersen)⁽³⁾, el Comité expresó su apoyo a la necesidad de que el licenciante y el licenciario dispongan de protección territorial frente a las ventas tanto pasivas como activas.

3.2.1.2. Un licenciario potencial no invertirá hasta que no disponga de la oportunidad de crear su propio mercado. Asimismo, el licenciante requiere una garantía de que no tendrá que enfrentarse de inmediato a la competencia en su propio mercado o en el de sus otros licenciarios. El Comité considera que la propuesta de la Comisión de mantener un período de protección territorial de las ventas pasivas de cinco años es inadecuada y que debería proporcionarse una protección similar con respecto a las ventas activas realizadas por los licenciarios.

3.2.2. Comienzo del plazo

3.2.2.1. Según los apartados 2, 3 y 4 del artículo 1, la protección territorial exclusiva será aplicada a las ventas pasivas solamente durante un período que no supere los

(1) XXI Informe sobre la política de competencia — 2ª parte — Capítulo I — B.

(2) DO nº C 248 de 17. 9. 1994.

(3) DO nº C 139 de 24. 5. 1988.

cinco años a partir de la fecha en que el licenciante o uno de sus licenciatarios haya comercializado el producto por primera vez en el territorio del mercado común.

3.2.2.2. Para que las empresas puedan optar a la protección territorial, todas las licencias relacionadas con un mismo producto deberán ser concedidas al mismo tiempo. Esto sería irrealizable, sobre todo por lo que se refiere a las PYME que deben asegurarse de que sus productos despierten interés y ponerlos a prueba de antemano en un mercado. No se tendrían en cuenta los casos en los que el licenciante no haya podido conceder la licencia para el producto durante los primeros cinco años posteriores a su comercialización.

3.2.2.3. En términos generales, la explotación del producto por parte del licenciante constituye una actividad desvinculada de la licencia. Después del inicio de la fase de concesión de la licencia se requiere un período razonable de protección territorial exclusiva, a fin de promover la licencia como estímulo a la difusión de conocimientos técnicos.

3.2.2.4. El Comité considera que sería más apropiado fijar el punto de partida en función de la fecha más reciente de las dos que se proponen a continuación: la fecha en que se haya comercializado el producto por primera vez en cualquier parte del territorio concedido, o bien la fecha en que se haya concedido la primera licencia correspondiente a ese territorio. Como mínimo, el plazo debería comenzar cuando el primer licenciatario comercialice los productos en el mercado único europeo.

3.2.2.5. El Comité recomienda que el punto de partida propuesto en el punto 3.2.2.4 también sea aplicable al período de diez años que propone la Comisión en el apartado 3 del artículo 1.

3.3. El «procedimiento de oposición»

3.3.1. Según la legislación actual, la Comisión puede oponerse a una exención en casos determinados y los Estados miembros también pueden pedirle que lo haga. La Comisión propone que se suprima este procedimiento.

3.3.2. El hecho de que no se recurra muy a menudo a este procedimiento no justifica su desaparición; sigue siendo de utilidad y es probable que gane en eficacia dada la reducción del ámbito de aplicación del artículo 3 (en el que se enumeran las cláusulas no permisibles). El Comité recomienda que se mantenga y se perfeccione el procedimiento por medio de la reducción del período de seis meses de que dispone la Comisión para tomar una decisión.

3.4. Disposiciones transitorias

3.4.1. El Comité considera que las disposiciones transitorias contempladas en el artículo 9 del proyecto de Reglamento no son satisfactorias.

3.4.2. El Comité opina que la aplicación de la nueva normativa a los acuerdos de patente existentes sería poco razonable y supondría una carga excesiva para las empresas y la propia Comisión. Por lo tanto, debería subrayarse que la nueva normativa y los nuevos procedimientos relativos a las exenciones por categoría sólo deberían ser aplicables a los nuevos acuerdos que se apliquen después de la fecha de la entrada en vigor del nuevo Reglamento.

3.4.3. El período transitorio para las licencias de patentes es demasiado breve y debería ser, como mínimo, de un año de duración a partir de la fecha de la entrada en vigor del nuevo Reglamento.

4. Observaciones adicionales sobre el texto del proyecto de Reglamento

4.1. Artículo 1

4.1.1. Deberían suprimirse los apartados 5 y 6 del artículo 1.

4.2. Artículo 2

4.2.1. El Comité propone que se vuelva a incluir una disposición similar a la del subapartado 4(a) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 556/89 sobre «know-how», en el sentido de que la libertad del licenciatario de utilizar sus propias mejoras o de conceder licencias a terceros no debería conducir a la divulgación del «know-how» proporcionado por el licenciante.

4.2.2. El subapartado 14 del apartado 1 del artículo 2 prevé la imposición de limitaciones de cantidad para poder acceder a una segunda fuente de suministro únicamente por lo que se refiere a las licencias de «know-how». La necesidad de obtener una segunda fuente de suministro también puede surgir en el caso de las licencias de patentes y, por lo tanto, no puede justificarse la concesión de la exención únicamente a las licencias de «know-how». Por consiguiente, debería modificarse la referencia que se hace en esta disposición al término «licencia de «know-how», sustituyéndolo por «licencias de patente, de «know-how» o mixtas».

4.3. Artículo 7

4.3.1. Los principios de los apartados 5 y 6 del artículo 1 deberían ser incorporados en el artículo 7 para cubrir nuevos casos específicos que justifiquen la supresión de la exención.

4.4. Artículo 11

4.4.1. El Comité considera que un período de aplicación del Reglamento de sólo ocho años es demasiado breve y que sería más apropiado un período de diez años

—como en el caso de los dos Reglamentos en vigor— desde el punto de vista de la seguridad jurídica, sobre todo si se tiene en cuenta que los acuerdos de licencia

suelen estar dotados de períodos de vigencia bastante amplios.

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre la armonización de los requisitos de obtención de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones de navegación interior para el transporte de mercancías y pasajeros en la Comunidad⁽¹⁾

(95/C 102/02)

El 29 de septiembre de 1994, de conformidad con el artículo 75 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de enero de 1995 (ponente: Sr. Colombo).

En su 322º Pleno (sesión del 25 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por amplia mayoría y una abstención el siguiente dictamen.

1. Exposición de motivos de la propuesta

1.1. La propuesta de Directiva está motivada por la existencia en el seno de los Estados miembros de disparidades en materia de obtención de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones de navegación interior, sobre todo en lo relativo a la edad mínima, la aptitud física y la experiencia y conocimientos profesionales.

1.2. Es evidente que la disparidad de los requisitos puede falsear la competencia entre los transportistas de algunos Estados miembros.

1.3. Por otro lado, el continuo aumento del tamaño de las unidades de transporte y la intensificación del tráfico de sustancias peligrosas ponen de manifiesto la necesidad de establecer las máximas condiciones de seguridad y armonizar con un nivel elevado de exigencia los requisitos necesarios.

Cuando sea necesario, dicha mejora de las condiciones de seguridad, además de garantizar el material fluvial y, sobre todo, la protección de la población, podrá estar dirigida igualmente a la protección del medio ambiente.

1.4. El Comité coincide con las motivaciones y los contenidos de la Directiva haciendo salvedad de las siguientes observaciones.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social toma nota de que, de conformidad con el artículo 75 del Tratado, el tema es competencia exclusiva de la Comunidad, y manifiesta su deseo de que se armonicen con celeridad los requisitos para la obtención del título de patrón de embarcaciones.

2.1.1. El limitado alcance de esta armonización se deriva del hecho de que esta Directiva está dirigida a completar todo lo estipulado por la Directiva 91/672/CEE⁽²⁾, que trata de los mismos temas.

2.2. El Comité sugiere a la Comisión que no pierda de vista la necesidad de que se exijan idénticos requisitos a los patrones de embarcaciones procedentes de terceros países.

⁽¹⁾ DO nº C 280 de 6. 10. 1994, p. 5.

⁽²⁾ DO nº L 373 de 31. 12. 1991, p. 29.

2.3. El Comité considera oportuno que se determinen los criterios relativos a las embarcaciones (por ejemplo: arqueo de registro mínimo, número de pasajeros, eslora, potencia del motor) que deben tenerse en cuenta para aplicar las disposiciones de la Directiva.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité ha examinado el fundamento de las razones de algunas excepciones. En lo tocante a la exclusión de la navegación por el Rin, ésta se justifica por el hecho de que para dicha navegación existe un título especial, derivado de los acuerdos de Mannheim, que responde a los requisitos necesarios para la obtención del título comunitario.

3.2. Artículo 5

En lo relativo a la solución alcanzada respecto de la edad mínima necesaria para la obtención del título y del consiguiente reconocimiento recíproco entre los distintos Estados miembros, el Comité considera adecuadas las disposiciones de este artículo. Sin embargo, dado que el gobierno de una embarcación va siempre acompañado de la responsabilidad de la gestión del personal, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el primer apartado del artículo 7, debería considerarse más adecuada la fijación de una edad mínima de 21 años.

3.3. Artículo 6

El Comité opina que podría estipularse un examen médico periódico (por ejemplo, cada 5/10 años) para los poseedores del título habilitativo hasta cumplidos los 65 años de edad. A partir de dicha edad esta periodicidad debería reducirse (por ejemplo cada 1/2 años)

Dicho examen médico deberá realizarse con arreglo a criterios sanitarios armonizados.

3.4. Artículo 7

La única mención de la experiencia y los conocimientos profesionales se refiere a la libreta personal, por lo que deberían armonizarse su forma y contenido.

3.5. Artículo 9

El Comité considera adecuadas las condiciones previstas en este artículo sobre los conocimientos profesionales complementarios y el consiguiente examen complementario para el transporte de sustancias peligrosas.

3.6. Artículo 10

En lo relativo al gobierno de una embarcación por radar debería hacerse referencia a un examen práctico y al conocimiento más actualizado posible de los sistemas de navegación instrumental, que también es posible con ayuda de otros equipos electrónicos acoplados al radar (véase capítulo C del Anexo II).

3.7. Artículo 11

La decisión de denegar o retirar un título, además de estar motivada, deberá hacer referencia a criterios armonizados como, por ejemplo, hechos accidentales que reduzcan la capacidad física o comportamientos profesionales sancionados por la autoridad competente.

3.8. Anexo II

Los conocimientos profesionales mencionados en el Anexo II, en especial los dirigidos a lograr la máxima seguridad necesaria, parecen adecuados. Con todo, en el capítulo A del Anexo II debería añadirse como condición el necesario conocimiento de la ruta y de las condiciones meteorológicas imperantes en la ruta habitual.

4. Conclusión

Reiterando su acuerdo en líneas generales con la propuesta de Directiva, el Comité recomienda a la Comisión que actúe para conseguir en los plazos necesarios el reconocimiento recíproco y la armonización de todos los aspectos relacionados con los títulos, incluidos los requisitos para la navegación marítima y el deporte náutico.

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre el tema «Las relaciones entre la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)»

(95/C 102/03)

El 25 de enero de 1994, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema siguiente: «Las relaciones entre la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)».

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de enero de 1995 (ponente: Sra. Engelen-Kefer).

En su 322º Pleno (sesión del 25 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría y 4 abstenciones el siguiente dictamen.

El desarrollo social de la UE requiere la cooperación entre ésta y la OIT. Ello ha cobrado una importancia creciente a raíz del Tratado de Maastricht.

1. Desde hace años existe un conflicto latente entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la mayoría de los Estados miembros en relación con las competencias legislativas de la UE en la elaboración de las normas de la OIT: El CES lo ha señalado ya en varios de sus dictámenes. El objeto del conflicto es la exigencia de la Comisión de que los Estados miembros se atengan, en el ejercicio de sus competencias en la OIT, a los acuerdos tomados por el Consejo de la UE. En opinión del Comité, la Comisión olvida a ese respecto que el proceso normativo de la OIT y el proceso legislativo de la UE son procesos cualitativamente distintos. Los reglamentos y las directivas de la UE son obligatorios (eventualmente tras un periodo transitorio) para los Estados miembros, mientras que los convenios de la OIT no tienen necesariamente que ser incorporados a la legislación nacional. En su dictamen relativo al Segundo Informe sobre la aplicación de la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores el Comité analizó detenidamente la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1993. El asunto en ese caso eran las competencias de la Comisión de las CE y de los Estados miembros en la celebración del Convenio nº 170 de la OIT sobre la seguridad de la utilización de los productos químicos en el trabajo. El Tribunal dejó bien claro que la autonomía de los Estados miembros de la UE y de los interlocutores sociales —los sindicatos y las asociaciones de empresarios— no puede verse restringida. Pero al mismo tiempo estableció, en relación con el Convenio nº 170, una competencia conjunta de los Estados miembros y de la Comunidad y, por consiguiente, la necesidad de una estrecha cooperación entre ellos con vistas a la celebración del Convenio. Lo que no resuelve el dictamen del Tribunal es la cuestión de si la competencia conjunta reconocida en el caso del Convenio nº 170 es también válida para otros convenios similares que interfieran con disposiciones legislativas comunitarias que establezcan exclusivamente disposiciones mínimas, como es el caso del artículo 118 A del Tratado. El Convenio nº 170 trataba asimismo de cuestiones relativas al embalaje y el etiquetado de productos químicos, reglamentados ya por el artículo 100.

2. En estas circunstancias, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Consejo relativa al ejercicio

de la competencia externa de la Comunidad en las conferencias internacionales del trabajo en caso de competencia conjunta de la Comunidad y de sus Estados miembros, propuesta que sin embargo no acepta el Consejo. A pesar de ello, la Comisión se propone actuar en la práctica con arreglo a ella. El Comité formula a ese respecto las observaciones siguientes.

2.1. Merece beneplácito el claro reconocimiento de las especificidades institucionales de la OIT —ante todo el principio de su estructura tripartita— y de la utilidad de su labor de elaboración de normas de ámbito mundial. En especial hay que resaltar la mención específica que se hace en el apartado 1.3 a la autonomía de los interlocutores sociales en la OIT; al papel de la OIT que, según la definición dada en el texto de la Comisión, está al servicio de «la elaboración de normas que tienen por objeto el progreso social a nivel mundial y que pueden obtener, por tanto, un número muy elevado de ratificaciones», y, finalmente, al esfuerzo por respetar los procedimientos de la organización, debiendo evitarse un «efecto de bloqueo» excesivo por parte del procedimiento de la Comunidad. Esta consideración reviste una importancia particular para el enfrentamiento entre la Comisión de las Comunidades Europeas y los Estados miembros de la UE. El Comité subraya la importancia de la cooperación entre la UE y la OIT con vistas a fomentar la asistencia técnica y expresa la firme esperanza de que también se aplique en relación con las normas sociales.

2.2. De conformidad con el artículo 1 de su Constitución, son miembros de la OIT los Estados que lo eran el 1 de noviembre de 1945, así como los Estados que en esa fecha eran miembros de las Naciones Unidas o los que lo fueron o serán en fecha posterior, y que hayan dirigido una comunicación en ese sentido al Director General de la OIT. Pueden ser también miembros de la OIT los Estados que, no siendo miembros de las Naciones Unidas, soliciten su adhesión, a condición de que en una Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) sea aprobada por mayoría de dos tercios. En ambos casos el Estado de que se trate debe comprometerse formalmente a aceptar las obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT. Como observó el CES en su dictamen de 1992, «la CE podría llegar a ser un

miembro de la OIT sólo después de un largo período de integración» y «entre tanto deberían adoptarse medidas para garantizar que la presencia de los interlocutores sociales nacionales en el proceso de toma de decisiones de la OIT no sufra menoscabo.»

2.3. El mantenimiento de procedimientos de consulta eficaces con la participación de los interlocutores sociales a nivel nacional, tal como se establece en el Convenio nº 144, podría complementarse con procedimientos adicionales de consulta en los que intervengan los interlocutores sociales europeos. Asimismo, convendría potenciar la participación de observadores de la OIT en los distintos comités consultivos de la Comisión Europea en los que participan los interlocutores sociales.

3. La principal función de la OIT desde su creación ha sido elaborar normas de Derecho del trabajo y de Derecho social de validez internacional y recomendar a los Estados miembros su adopción y aplicación. El principal instrumento para impulsar la ratificación de convenios y la aplicación de recomendaciones es la obligación —establecida en la Constitución de la OIT— de someter las normas a los órganos legislativos de los Estados miembros y la obligación de informar a la OIT sobre las medidas adoptadas (artículo 19 de la Constitución de la OIT). Los gobiernos de los Estados miembros están obligados a presentar al órgano legislativo correspondiente, en el plazo de 12 meses —o de 18 en casos excepcionales— a partir de la CIT, las normas acordadas en ésta. Al hacerlo han de indicar las formas posibles y necesarias de transposición a la legislación nacional. En el caso de convenios no ratificados y de recomendaciones no seguidas, los gobiernos de los Estados miembros están obligados a informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo a intervalos de varios años sobre los problemas que impiden su aplicación dentro del país y sobre las medidas adoptadas o que se deberían adoptar para lograr ese objetivo. Los gobiernos han de presentar a la Oficina un informe anual relativo a la aplicación de los convenios adoptados. Estos informes son examinados por una comisión de expertos constituida entre otras cosas con ese fin, así como, de manera selectiva, por la comisión de aplicación de los convenios y recomendaciones de las CIT, que se reúne anualmente. Con arreglo al principio de estructura tripartita que rige en el seno de la OIT y que no tiene equivalente en el resto de las organizaciones internacionales, los representantes de los empresarios y de los trabajadores participan con la mitad del total de sufragios en todas las deliberaciones y decisiones de todos los órganos de decisión. Además, el Convenio nº 144 sobre consultas tripartitas, ratificado por 11 de los 12 Estados miembros de la UE, establece expresamente que las organizaciones de empresarios y de trabajadores más significativas han de participar eficazmente en el examen de dichos informes. Los dictámenes de los empresarios y trabajadores pueden ser incluidos en los informes, anexados a éstos o bien dirigidos por separado a la Oficina Internacional del Trabajo. En cualquier caso, la Oficina los presenta junto con los

informes del gobierno. El CES, compuesto por representantes de los trabajadores y empresarios y representantes del Grupo III, manifiesta aquí su enorme interés por que no se atente contra el principio de estructura tripartita de la OIT.

4. Aunque de momento la UE no puede ser miembro de la OIT ni puede asumir ella misma ni en nombre de los Estados miembros las obligaciones derivadas de aquélla, la Comisión, en su esfuerzo de coordinación, ha intentado en diversas ocasiones delimitar las competencias de los Estados miembros y de los interlocutores sociales en los procedimientos para la elaboración, celebración, ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo de la OIT.

— En las deliberaciones de las CIT sobre el Convenio nº 153 (1979) sobre duración del trabajo y períodos de descanso en los transportes por carretera la Comisión reivindicó la representación exclusiva de los Estados miembros.

— Lo mismo ocurrió en CIT ulteriores relativas a la elaboración de convenios referentes a la higiene y seguridad del trabajo, aun cuando las disposiciones comunitarias no regulaban sino en parte las cuestiones tratadas o estaban aún en fase de proyecto.

— En 1986 la Comisión llegó incluso a llevar al Consejo de Ministros ante el Tribunal de Justicia por ese motivo. Posteriormente retiró la denuncia tras una decisión de compromiso adoptada en el Consejo de Ministros. Según ésta, la Comisión es competente en asuntos de competencia exclusiva de la Comunidad. Pero entre la Comisión y los Estados miembros siguió existiendo un conflicto en torno a la definición de «competencia exclusiva». La opinión de los gobiernos, refrendada en principio por el Tribunal, es que el concepto no es nunca aplicable a las materias que pertenecen al ámbito del artículo 118 A del Tratado CE, porque en él se anima expresamente a los Estados miembros a que adopten medidas de protección de las condiciones de trabajo que vayan más allá de las normas vigentes (por ejemplo las del artículo 118 A).

5. El CES considera especialmente preocupante que la Comisión haya intentado en un primer momento cuestionar la autonomía de los representantes de los empresarios y los trabajadores en todos los procedimientos y decisiones de la OIT de conformidad con el principio de estructura tripartita de la OIT. En su escrito al TJCE relativo al Convenio nº 170 de la OIT la Comisión formulaba incluso la opinión de que, con arreglo a los artículos 228 y 5 del Tratado CE, dichos representantes están obligados a asistir a la Comisión, dado que conforme a la Constitución de la OIT actúan no como representantes de los interlocutores sociales sino como representantes de los Estados miembros. Según ella, como participantes en las negociaciones de

convenios internacionales participan en el ejercicio del poder público.

6. Los representantes de los empresarios y los trabajadores de la Europa occidental en el seno del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo expusieron detalladamente en su memorándum de 23 de mayo de 1987 cuál es y continúa siendo su cometido en la OIT y cuáles son sus preocupaciones en relación con el riesgo que supone para ellos la Comisión de las Comunidades Europeas. Y pedían a las autoridades competentes de la UE que se abstuvieran de poner de cualquier modo en peligro el principio de la estructura tripartita de la OIT y de constituir por la vía de la regionalización un bloque que destruiría el carácter mundial de la OIT.

6.1. El CES reitera aquí expresamente estas preocupaciones de los representantes de los empresarios y trabajadores de la Europa occidental en el Consejo de Administración de la OIT.

7. La opinión vertida en el apartado 4.5 de la Decisión de la Comisión de que « las normas de la OIT son normas de carácter mundial que deben poder ratificarse y aplicarse por el mayor número posible de Estados miembros » merece sin duda aprobación. El CES suscribe la voluntad aquí manifestada de cuidar de que los convenios de la OIT puedan ser ratificados tanto por los Estados miembros de la Unión Europea como por los demás Estados miembros de la OIT. Sin embargo, no cabe ignorar el peligro de que el esfuerzo de compatibilidad degenerate en una búsqueda de conformidad, como se indica en el documento de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la Decisión de la Comisión, presentado al Consejo de Administración de la Oficina el 31 de marzo de 1994. También hay que suscribir la esperanza expresada en el documento de la Oficina en relación con los procedimientos utilizados en la elaboración de normas internacionales del trabajo, en el sentido de que la eficacia de la consulta de los interlocutores sociales a nivel nacional no se vea restringida y de que los plazos prescritos en el Reglamento sean respetados.

8. Al igual que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, el CES quiere destacar los grandes problemas que plantea la ratificación de los convenios. En el apartado 4.1 de la Decisión, la Comisión, en contraposición a los gobiernos, deja entrever que, en su opinión, la mayoría de los futuros convenios de la OIT serán previsiblemente competencia conjunta de la Comisión y los Estados miembros. Eso significa que las conclusiones del TJCE se aplicarían indistintamente a los casos de competencia horizontalmente compartida (es decir, cuando el convenio contiene una superposición de competencias exclusivas y no exclusivas, como por ejemplo en el caso del Convenio nº 170) y a los casos de competencia verticalmente compartida (es decir, cuando las disposiciones del convenio contienen únicamente competencias no exclusivas de la Comunidad y los Estados miembros). Especialmente problemáticas son las normas propuestas para la necesaria cooperación entre los Estados miembros y la Comunidad en relación con el concepto sumamente amplio de competencia conjunta. A ese respecto se dice lo siguiente: « Incumbe al Consejo, a propuesta de la Comisión, ... pronunciarse sobre una eventual conclusión de este Convenio por parte de la Comunidad y sus Estados miembros e invitar a conti-

nuación, dado el caso, a los Estados miembros a concluir el Convenio también por cuenta de la Comunidad. » (apartado 5.5.2). Tal como fue confirmado a la Oficina el 9 de marzo de 1994 en Bruselas, esta formulación de carácter muy general significa de hecho que en el futuro, tratándose de convenios de la OIT de competencia conjunta en el sentido definido anteriormente, los Estados miembros de la UE no podrán ratificarlos sino una vez recibida la luz verde de los órganos competentes —es decir, la Comisión y el Consejo de Ministros— tras la mayoría necesaria para una decisión de ese tipo. Con ello quedaría prácticamente excluida la ratificación por parte de los distintos Estados miembros, aun en el caso de que su legislación satisfaga los requisitos del convenio.

9. El CES hace suya la gran preocupación expresada por la OIT ante el hecho de que semejante actitud tendría como consecuencia una notable restricción de las posibilidades de ratificación. De ahí que el CES no pueda aceptar la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas.

9.1. La utilización de la vía jurídica para la resolución de este conflicto no es aconsejable. Los litigios en materia de convenios dentro de la UE solo se pueden solventar ante el TJCE, cuyas sentencias, sin embargo, no son en absoluto vinculantes para los órganos de la Oficina Internacional del Trabajo. Para la OIT se trata de la salvaguarda de su Constitución, para cuya interpretación solo es competente en último término la Corte Internacional de Justicia. A ello se añade que manifiestamente el TJCE no está dispuesto, en la apreciación de este litigio, a tener en cuenta los obstáculos que se pudieran oponer a la aplicación de sus concepciones jurídicas en la Constitución de la OIT. Por otro lado, da una imagen muy negativa el hecho de que la Comisión y el Consejo de la Unión Europea litiguen, ante la opinión pública internacional de los países miembros de la OIT, por sus competencias en este organismo.

10. Así pues, el único camino que puede conducir a una solución satisfactoria es el de la negociación entre todas las partes interesadas. A ese respecto, el CES reconoce que los representantes de los empresarios y de los trabajadores en la OIT, así como la CES y la UNICE, tienen un interés natural y legítimo en participar en dichas negociaciones.

11. Por lo demás hay que señalar que entre el intento de la Comisión de aumentar su influencia en la OIT y la reiterada petición del Parlamento Europeo y del CES de abandonar esa postura y alinear sus objetivos de política social con las normas de la OIT vigentes existe una notable discrepancia. La Comisión ha intentado en varias ocasiones disuadir a los Estados miembros de ratificar convenios acordados por las CIT, mientras que por otro lado ha contribuido de modo esencial a denunciar los Convenios nº 89 sobre el trabajo nocturno de las mujeres y nº 96 sobre los servicios de colocación gratuitos por parte de una serie de Estados miembros. Hasta la fecha tampoco ha hecho, al parecer, ningún intento claro de adaptar los reglamentos comunitarios sobre las disposiciones sociales en el transporte por carretera. En el dictamen del CES de 22 de febrero de 1989, aprobado con muy pocos votos en contra, se menciona un gran número de convenios de la OIT que

aún no han sido incorporados al Derecho comunitario. El CES insta a la Comisión y al Consejo de la Unión Europea a que hagan suyas estas propuestas y a que sigan las decisiones en ese mismo sentido adoptadas por los jefes de Estado y de gobierno y por el Parlamento Europeo. Ello sería mucho más útil que entablar estériles

luchas de competencias. El Comité propone elaborar un dictamen de iniciativa para estudiar qué convenios de la OIT deberían proponerse para su ratificación en el marco de la UE ⁽¹⁾.

(1) DO nº C 126 de 26. 5. 1989.

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo — La circulación de productos forrajeros, por la que se modifican las Directivas 70/524/CEE, 74/63/CEE, 80/511/CEE, 82/471/CEE, 82/475/CEE, 91/357/CEE, 91/516/CEE, 92/87/CEE y 93/74/CEE y se deroga la Directiva 77/101/CEE

(95/C 102/04)

El 14 de septiembre de 1994, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de enero de 1995 (ponente: Sr. Gardner).

En su 322º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de enero de 1995 (sesión del 25 de enero de 1995), el Comité Económico y Social aprobó por unanimidad el dictamen siguiente.

1. Observaciones generales

1.1. En la actualidad se observa una considerable variación en la forma en que se aplican en los diferentes Estados miembros las normativas sobre productos forrajeros, razón por la cual la Comisión ha presentado esta propuesta con objeto de hacer desaparecer estas discrepancias, dadas las necesidades del mercado único. El Comité aprueba totalmente este propósito.

1.2. Con todo, en lugar de armonizar a lo mínimo necesario, esta propuesta se decanta por las prácticas de los países con el mayor grado de carga administrativa y con ello acarrea a muchos de los otros países incrementos apreciables de costos y una mayor complicación de los procedimientos administrativos.

1.3. Por ello, la Comisión debería revisar de manera general la propuesta, dada la necesidad de reducir los costes administrativos en toda la UE, y conseguir que la UE sea más competitiva internacionalmente. Hecha esta salvedad, el Comité acepta la propuesta, supeditándola a las siguientes observaciones y modificaciones particulares.

2. Observaciones particulares

2.1. Artículo 5

2.1.1. En este artículo se obliga a proporcionar en los envases y embalajes un gran número de datos. El Comité está plenamente de acuerdo con que el usuario final disponga de esta información.

2.1.2. En la propuesta se obliga a que se ofrezcan estos datos en cada fase del proceso de venta.

2.1.3. El Comité cree que probablemente sea necesario alcanzar satisfactoriamente el resultado final, que no es otro que proporcionar al usuario final todos los datos necesarios.

2.2. Artículo 6

La lectura de este artículo plantea varias cuestiones:

2.2.1. El grado de humedad, tema que se examina en el punto 3.1.

2.2.2. En la letra a) la frase «podrán, no obstante, proporcionarse» debería sustituirse por la frase «deberá ser proporcionada cuando se solicite».

2.2.3. En el caso de las importaciones de países terceros, en la disposición (d) se exige que se proporcionen en caso necesario datos provisionales, a condición de que los datos definitivos se presenten en los seis días hábiles siguientes. En principio, es posible en la actualidad contar con el equipo científico capaz de proporcionar esos datos instantáneamente. Sin embargo, este tipo de equipo es costoso y de delicado manejo. Aunque al parecer algunos Estados miembros más prósperos disponen y utilizan normalmente este equipo, no ocurre lo mismo en muchos otros Estados. Cuando no haya ni equipos ni técnicos, el producto tiene que ser retenido en puerto hasta que se disponga del resultado final.

Al Comité no le satisface la solución que propone la Comisión y le solicita que en la medida de lo posible busque una alternativa con la que puedan conseguir los mismos objetivos en aquellas regiones que carecen de las instalaciones adecuadas proporcionar rápidamente las informaciones necesarias, porque es importante que el comprador y el usuario final puedan disponer de los datos.

2.3. Artículo 9

2.3.1. La Comisión ha adoptado la terminología normalizada de etiquetado que se utiliza en otros textos, en particular la Directiva sobre etiquetado (79/112/CEE). Sin embargo, esta medida ha suscitado muchas dificultades e incluso ha sido objeto de distintas acciones ante el Tribunal de Justicia.

2.3.2. Por ello, en el caso de esta propuesta de productos forrajeros, el Comité propone la redacción siguiente:

«Para el comercio intracomunitario, las indicaciones impresas en el documento adjunto, el envase, el embalaje, el contenedor o su etiqueta deberán hallarse, además de en la lengua del fabricante de los productos forrajeros, también en la lengua del comprador.»

2.4. Artículo 11

Un sistema de códigos numéricos sería muy útil, y la Comisión debería intentar adoptar un sistema acordado a nivel internacional y no de aplicación exclusiva en la UE.

2.5. Artículo 14

Por lo que se refiere al artículo 14, el Comité se ve obligado a manifestar su desacuerdo con la propuesta de la Comisión de transformar el Comité Permanente de Alimentación Animal en un simple comité consultivo y por consiguiente, solicita que se confirme su actual función como comité de reglamentación.

2.6. Artículo 18

Dadas las incertidumbres sobre la posibilidad de que el procedimiento termine adoptando la forma de directiva, habría que calcular todos los calendarios para su aplicación a partir de la fecha de expiración real de la Directiva.

3.1. Punto V de la Parte A del Anexo I

3.1.1. En él se establece que la obligatoriedad de declarar y determinar científicamente todo grado de humedad general superior al 14,5 %.

3.1.2. El Comité disiente de esta propuesta. Algunos productos como la leche desnatada en polvo se deterioran con grados de humedad tan bajos como el 10 %, mientras que otros productos ricos en hidratos de carbono de cadena corta se conservan bien con grados superiores al 14,5 %. Asimismo, en el caso de los cereales, el grado de humedad varía con la humedad relativa del aire.

3.1.3. Cuando proceda, en vez de una única cifra debería figurar el correspondiente grado de humedad de cada producto en la Parte B del Anexo.

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE relativa a la comercialización de los piensos compuestos

(95/C 102/05)

El 13 de septiembre de 1994, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de enero de 1995 (ponente: Sr. Gardner).

En su 322º Pleno de los días 25 y 26 de enero de 1995 (sesión del 25 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado sin ningún voto en contra y una abstención el siguiente dictamen.

1. Observaciones generales

La presente propuesta sugiere una serie de cambios (principalmente terminológicos) como consecuencia de la Directiva COM(94) 313 final sobre la circulación de productos forrajeros. El Comité aprueba dicha propuesta sin perjuicio de las observaciones que a continuación se efectúan.

2. Observaciones específicas

2.1. En la letra b) del apartado 4 del artículo 1, se definen los productos forrajeros como productos o sustancias « con o sin aditivos ». Se sugiere a la Comisión que considere añadir estas palabras en el apartado 3 del artículo 1, ya que también en la elaboración de los piensos compuestos se autoriza el empleo de diferentes aditivos.

2.2. Apartado 11 del artículo 1

La Comisión ha adoptado la terminología estándar para la lengua con que se redactan las etiquetas y que se utiliza en otros textos, especialmente en la Directiva sobre etiquetado (79/122/CEE). Sin embargo, ello ha planteado numerosas dificultades, incluyendo el recurso al Tribunal de Justicia.

2.2.1. Por consiguiente, en el caso de la presente propuesta sobre piensos compuestos, el Comité propone que el apartado 11 del artículo 1 se modifique en los siguientes términos:

« Para el comercio intracomunitario, las indicaciones impresas en el envase, en el embalaje, en los

documentos o en una etiqueta de éste deberán redactarse tanto en la lengua del fabricante de los piensos como en la lengua del comprador y del usuario, y de una forma que éstos también puedan comprender fácilmente. »

2.3. Apartado 12 del artículo 1

El Comité no llega a comprender por qué la Comisión ha propuesto cambiar un comité regulador por un comité consultivo, cuando es plenamente consciente de que el Consejo siempre recurrirá al procedimiento regulador. Este último es más apropiado.

2.4. Artículo 2

Sabiendo que lleva mucho tiempo llegar a un acuerdo en propuestas como la presente, el Comité considera equivocado que se establezca una fecha determinada. Por consiguiente, el primer párrafo del artículo 2 debería modificarse como sigue:

« Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva dentro de los dos años siguientes a la publicación de dicha Directiva en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, e informarán de ello inmediatamente a la Comisión. »

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece un régimen de compensación de los costes suplementarios que supone la comercialización de determinados productos de la pesca de las Azores, Madeira, islas Canarias y el departamento francés de la Guyana, debido a la situación ultraperiférica de estas regiones

(95/C 102/06)

El 28 de noviembre de 1994, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de enero de 1995 (ponente: Sr. Bento Gonçalves).

En su 322º Pleno (sesión del 25 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea padecen atrasos estructurales que justifican la intervención de las instituciones comunitarias a fin de contribuir a la creación de condiciones de desarrollo económico y social que permitan una inserción armoniosa de sus habitantes en la dinámica del mercado interior.

1.2. Otros factores adversos que deben ser tenidos en cuenta son la distancia y la insularidad de dichas regiones, que asimismo justifican la adopción de medidas especiales en el ámbito de la comercialización para brindar ayudas específicas a los productores a fin de paliar dichas desventajas geográficas permanentes que no se hallan recogidas en las medidas estructurales previstas en el IFOP (en el caso de la pesca).

1.2.1. El Comité apoya la orientación del Consejo en el sentido de financiar las ayudas previstas en dicho Reglamento a través de la sección Garantía del FEOGA, por tratarse de ayudas destinadas a la comercialización.

1.3. Fundamento jurídico

1.3.1. El fundamento jurídico de la propuesta es el artículo 43 del Tratado reforzado por la Declaración nº 26 aneja al Tratado de la Unión Europea, en la que se abordan en particular la adopción de medidas y la potenciación del empleo y de la cohesión económica y social en las regiones ultraperiféricas de la Unión y por la que la conferencia contrae una serie de compromisos específicos en esta área.

«DECLARACIÓN (nº 26)

relativa a las regiones ultraperiféricas
de la Comunidad

La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azo-

res, Madeira y las islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudica gravemente a su desarrollo económico y social.

Considera que, si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la Comunidad.»

1.3.2. Éste es el fundamento jurídico que justifica el apoyo que se impone brindar a estos territorios de la Unión Europea y cuya puesta en práctica se plasma en diversos instrumentos comunitarios como los siguientes:

— Decisión del Consejo 89/687/CEE de 22 de diciembre de 1989, por la que se establece el programa «POSEIDOM» aplicable a los departamentos franceses de Ultramar⁽¹⁾;

— Decisión del Consejo 91/314/CEE de 26 de junio de 1991, por la que se establece el programa «POSEICAN» aplicable a las islas Canarias⁽²⁾;

— Decisión del Consejo 91/315/CEE de 26 de junio de 1991, por la que se establece el programa «POSEIMA» aplicable a las Azores y Madeira⁽³⁾;

⁽¹⁾ DO nº L 399 de 30. 12. 1989, p. 39.

⁽²⁾ DO nº L 171 de 29. 6. 1991, p. 5.

⁽³⁾ DO nº L 171 de 29. 6. 1991, p. 10.

- Decisión de la Comisión de 30 de julio de 1992 sobre la concesión de la ayuda comunitaria prevista en los programas anteriormente descritos ⁽¹⁾;
- Reglamento (CE) nº 1503/94 del Consejo de 27 de junio de 1994, por el que se establece un régimen de compensación a estos territorios ultraperiféricos de la UE, con el fin de regular las medidas específicas aplicables ⁽²⁾;
- Reglamento (CE) nº 2954/94 de la Comisión de 5 de diciembre de 1994, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1503/94 y se define en colaboración con los Estados miembros la forma de aplicación de los recursos financieros de la UE, así como el control de su aplicación ⁽³⁾.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité apoya la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de compensación de los costes suplementarios que supone la comercialización de determinados productos de la pesca de las Azores, Madeira, islas Canarias y el departamento francés de la Guyana, debido a la situación ultraperiférica de estas regiones.

2.2. La presente propuesta de Reglamento del Consejo viene a crear un clima de estabilidad temporal de las ayudas que permitirá una mejor planificación de las iniciativas de los agentes económicos y un control adecuado de los resultados, gracias al mecanismo previsto en el artículo 5.

⁽¹⁾ DO nº L 248 de 28. 8. 1992, p. 73.

⁽²⁾ DO nº L 162 de 30. 6. 1994, p. 8.

⁽³⁾ DO nº L 312 de 6. 12. 1994, p. 3.

2.2.1. Esta estabilidad temporal de las acciones tendrá consecuencias muy positivas en la salvaguarda del empleo local y propiciará la deseada mejora en el plano social.

2.3. El Comité insta al Consejo y a la Comisión a:

- a) considerar la posibilidad de fomentar acciones para diversificar la estructura productiva de estos territorios, incluyendo este objetivo entre las preocupaciones de política regional, junto con las medidas de apoyo a las regiones ultraperiféricas de que trata la presente propuesta;
- b) procurar que las ayudas que se concedan lleguen a la pesca artesanal de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 2954/94 de la Comisión, de 5 de diciembre de 1994 ⁽³⁾;
- c) ampliar el ámbito de este Reglamento a otras especies.

3. Observaciones específicas

3.1. Artículo 5

— El Comité lamenta que la Comisión no le haya incluido entre las instituciones y organismos a las que deberá presentarse el informe sobre la aplicación de las medidas establecidas en el presente Reglamento.

— El CES es un organismo comunitario compuesto por representantes de todos los estamentos sociales afectados por el presente Reglamento, por lo que su opinión sobre estas cuestiones cobra una gran importancia.

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Carlos FERRER

Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión y propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción comunitario de promoción, información, educación y formación en materia de salud en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública⁽¹⁾

(95/C 102/07)

El 20 de septiembre de 1994, de conformidad con el artículo 129 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de noviembre de 1994 (ponente: Sr. Colombo).

En su 322º Pleno de 25 de enero de 1995, el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. La propuesta responde a los objetivos de protección de la salud establecidos en la letra o) del artículo 3 y en el artículo 129 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y se inserta coherentemente en el marco definido por la Comunicación de la Comisión sobre salud pública⁽²⁾, por la Resolución del Consejo de 27 de mayo de 1993, [relativa a las futuras acciones en el ámbito de la salud pública⁽³⁾] y por una serie de resoluciones recientes del Parlamento Europeo.

1.2. Como ya se subrayó en el dictamen sobre la Comunicación marco⁽⁴⁾, el Comité comparte la idea de la necesidad de una iniciativa comunitaria en el campo de la sanidad y considera fundamental la iniciativa en el campo de la prevención de las enfermedades, de la difusión de información sobre la salud y de la educación sanitaria, pues considera que una acción coherente de prevención basada en la mejora de las costumbres y del estilo de vida no sólo puede favorecer la calidad de vida de los ciudadanos y su derecho a la salud, sino contribuir también a afrontar mejor el problema de la contención en el coste de los cuidados médicos y de la asistencia, cuestión de gran actualidad en todos los Estados miembros.

1.3. En efecto, la educación y la información pueden contribuir a un estilo de vida más sano, previniendo la incidencia de determinadas enfermedades, además de favorecer un uso más cuidadoso de los medicamentos y de las estructuras sanitarias, de forma que se garantice una relación óptima entre prevención y cura.

1.4. Debe observarse que, hasta este momento, los recursos asignados por los Estados miembros a este capítulo son irrisorios comparados con los asignados al conjunto de la sanidad, y que un estímulo comunitario

en esta dirección, resaltando la valía de las experiencias existentes, podría suponer una contribución útil a una mejor utilización de los recursos.

1.5. El Comité también advierte de las consecuencias de la libre circulación en Europa en el campo sanitario y de la necesidad de una mejor coordinación en materia de prevención e información.

1.6. Para una serie de consideraciones generales el Comité remite al ya citado dictamen sobre la Comunicación marco, complaciéndose de que con este programa se actúe a partir de la interpretación del artículo 129 que dicho dictamen propugnaba⁽⁴⁾.

2. Principios y objetivos de la acción comunitaria

2.1. El Comité comparte el punto de vista de la Comisión en cuanto a que la futura actuación comunitaria en el ámbito de la salud pública deberá tener en cuenta los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El Comité subraya el papel impulsor de la Comunidad en términos de creación de valor añadido con respecto a las iniciativas a nivel nacional y local con el fin de garantizar un alto nivel de protección de la salud de los ciudadanos europeos.

2.1.1. En este contexto, cabe señalar que la diversidad observada entre los Estados miembros en cuanto a sus condiciones geográficas y climáticas, en cuanto a los estilos de vida y la cultura y en cuanto a las condiciones sociales y medioambientales es tal que, en términos generales, la Comunidad no puede establecer disposiciones detalladas. Por ello, las actividades deberán ser seleccionadas en función de una valoración previa y habrán de aportar un valor añadido comunitario y conseguir la máxima rentabilidad.

2.1.2. El requisito de proporcionalidad (véase apartado cuarto de la exposición de motivos) no debe entenderse en sentido mecanicista, sino que ha de corregirse adecuadamente, de modo que las regiones y

(1) DO nº C 252 de 9. 9. 1994, p. 3.

(2) Doc. COM(93) 559 final.

(3) DO nº C 174 de 25. 6. 1993.

(4) DO nº C 388 de 31. 12. 1994, p. 3.

los grupos que se encuentran en condiciones desfavorecidas, ya sea porque estén más expuestos, ya sea porque cuenten con menos recursos que destinar a la prevención, a la educación y a la formación, queden compensados.

2.1.3. El principio de subsidiariedad es un criterio de valoración constantemente presente en la selección de las medidas comunitarias. La diversidad socioeconómica y la escasez de los recursos destinados a la prevención, sobre todo en las regiones menos favorecidas, sugieren, no obstante, que dicho principio se comprenda en sentido constructivo, como estímulo e incentivo para una intervención más incisiva y eficaz por parte de los Estados miembros.

2.2. Por consiguiente, la Comisión debería constituir una estructura adecuada para la elaboración de datos e indicadores sanitarios que permitan un mejor conocimiento de los efectos ocasionados por distintos factores como el estilo de vida, los comportamientos individuales, las condiciones ambientales y las condiciones socioeconómicas (véanse puntos quinto y séptimo), y facilitar una base de datos a la que puedan acceder los Estados y todos los organismos que operen en la promoción de la salud, en estrecha colaboración con EUROSTAT.

2.3. La propuesta que se está tramitando en la Comisión sobre armonización de los indicadores sanitarios debería suponer una aportación en este sentido.

2.4. Asimismo, la Comisión tendría que promover directamente, a través de las estructuras adecuadas, la organización y gestión de proyectos piloto nacionales y transnacionales, con la participación de organizaciones no gubernamentales representantes de todas las partes interesadas y asociaciones científicas o de formación que desarrollen su actividad en el contexto europeo. En particular, el Comité considera que las asociaciones científicas europeas y nacionales que operen en el campo de la salud deben tener una participación prioritaria mediante el ofrecimiento de un papel activo en la formación de los operadores sanitarios y, como consecuencia de ello, en la educación de los ciudadanos.

2.5. La Comisión debería organizar una red adecuada —telemática, si es preciso—, con los organismos nacionales y regionales pertinentes para difundir datos sobre experiencias, materiales educativos e iniciativas que hayan tenido éxito en todos los operadores locales comunitarios, fomentando de esta forma la cooperación entre Estados miembros.

2.6. Por último, el Comité recomienda que las iniciativas que se promuevan tengan una sólida base científica, se evalúen en términos de coste y beneficio, y que se ponga una especial atención en el fundamento de los mensajes que se divulguen al público, evitando simplificaciones y distorsiones unilaterales.

3. El Programa de Acción comunitario

3.1. Información sobre la salud

3.1.1. Se considera necesario no un simple «apoyo» al diseño de campañas y a la creación de una infraestructura europea, sino una intervención directa de estímulo por parte de la Comisión para que se ponga en funcionamiento una red de comunicación e intercambio de las experiencias.

3.1.2. Un importante valor añadido puede, en efecto, proceder de la valoración de los resultados habidos en las experiencias piloto realizadas en los distintos Estados miembros.

3.2. Educación para la salud

3.2.1. El Comité comparte plenamente la opinión de la Comisión de que es preciso prestar especial atención a las actividades destinadas a la promoción y formación sobre la salud.

3.2.2. El Comité apoya con entusiasmo la constitución de una red europea de escuelas promotoras de la salud (punto cuarto del Programa de Acción) ⁽¹⁾ y sugiere que se constituyan redes análogas entre las asociaciones científicas y médicas, así como también entre las no gubernamentales que representen a todas las partes interesadas, con el fin de implicarlas en la difusión de programas de formación, de educación sanitaria, en proyectos de demostración y en la preparación de material didáctico.

3.2.3. La Comisión debería coordinar las actividades previstas en el Programa con lo ya emprendido en el campo de las grandes enfermedades o de las afecciones concretas (cáncer, droga, SIDA y otras enfermedades de transmisión) para dar lugar a las sinergias oportunas y alcanzar una acción más eficaz y orientada a grupos específicos de la población (por ejemplo: minorías étnicas, mujeres educadoras, etc.). En este contexto, se debe prestar una particular atención a los derechos del paciente como elemento fundamental para la eficacia de la educación para la salud.

3.3. La formación profesional en el campo sanitario

3.3.1. El Comité propugna una política de intercambio de estudiantes y personal docente que cuente con una financiación adecuada y esté también relacionada con actividades de investigación desarrolladas en el ámbito del Cuarto Programa Marco (actividad I, para la telemática y la biomedicina; actividad IV) (véase punto séptimo).

3.3.2. El apoyo a los profesionales de la salud para la detección precoz (punto noveno) debería ampliarse a todos los riesgos de enfermedad (cáncer, SIDA, enfermedades mentales, enfermedades cardiovasculares, etc.) y no limitarse al alcoholismo.

⁽¹⁾ Red constituida en cooperación con el Consejo de Europa y la OMS para un nuevo enfoque de la educación sanitaria en las escuelas.

3.3.3. El Comité reconoce y reitera la importancia del problema de la automedicación, en gran desarrollo en algunos Estados miembros, y considera esencial facilitar una información adecuada para un uso responsable de los medicamentos no sometidos a receta. No obstante, considera que dicha iniciativa debe incluirse en la formación profesional de los operadores sanitarios con el fin de prevenir los usos inadecuados.

3.4. *Actividades específicas de prevención*

3.4.1. Las medidas apuntadas en los párrafos décimo y undécimo pueden acogerse favorablemente, pero se presentan de manera genérica. El Comité considera oportuno que se valoricen y se difundan los estudios y futuros sobre los hábitos alimenticios de la población, sobre nutrición equilibrada para la protección de la salud y sobre la etiología de las enfermedades. Y lo mismo cabe señalar para los estudios sobre otros aspectos del estilo de vida y del comportamiento individual. Estas acciones de difusión deben llevarse a cabo con el apoyo directo de la Comisión.

3.4.2. La formulación del punto duodécimo debe mejorarse, al tratarse de un programa centrado sobre la prevención más que en los cuidados sanitarios. Es evidente que un uso responsable de los medicamentos y de los cuidados sanitarios puede interpretarse también en sentido preventivo y que los médicos generalistas y los farmacéuticos deben participar, también a través de sus colegios profesionales, en los programas de información y educación concebidos a estos efectos.

3.4.3. Así pues, el Comité ruega que se formule mejor este punto a la luz de las anteriores consideraciones y de lo afirmado en el apartado 1.3.

3.5. *Estructuras y estrategias*

3.5.1. El Comité comparte los puntos destacados por el Programa y sugiere que la Comisión cree en su interior estructuras adecuadas de coordinación para la organización y la gestión de cuanto se prevé en el Programa.

3.5.2. En cuanto al comité consultivo previsto en el artículo 5, el Comité reitera lo subrayado en los anteriores dictámenes sobre la necesidad de implicar en la consulta a todas las partes interesadas, y en especial a los interlocutores socioeconómicos.

4. *Aspectos financieros*

4.1. El Comité considera que el importe medio de siete millones de ecus es inadecuado para gestionar un programa de acción tan complicado e importante para la calidad de vida de los ciudadanos, incluso teniendo en cuenta la «parte modesta de los gastos globales de salud en los Estados miembros» que se destina a la promoción de la salud (9.2). Es evidente que, tratándose de un nuevo campo de iniciativas, deberá valorarse rápidamente la relación entre coste y beneficio, de modo que pueda obtenerse un incremento de recursos ante la consecución de resultados positivos.

4.2. Por lo tanto, el Comité insta a la Comisión a que determine todas las sinergias posibles con otros programas ya financiados, a que lleve a efecto cualquier conexión posible con otras partidas presupuestarias, especialmente con las actividades de investigación financiadas en el ámbito del Cuarto Programa Marco, y a determinar las prioridades de actuación sobre las que se puedan concentrar los recursos y adelantar los plazos de realización.

4.3. Sugiere al respecto que el Comité Económico y Social pueda disponer no sólo del informe intermedio y del informe general final del Programa, sino también de los documentos importantes relativos a las medidas que deban adoptarse.

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre la prevención de toxicomanías

(95/C 102/08)

El 25 de enero de 1994, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la prevención de toxicomanías.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de diciembre de 1994 (ponente: Sra. Guillaume).

En su 322º Pleno (sesión del 25 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con dos votos en contra y dieciséis abstenciones, el siguiente dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. El problema de la difusión de la droga y de los fenómenos a ella vinculados es cada vez más preocupante.

El número de toxicodependientes crece sin cesar. Sobre la base de estimaciones oficiales se puede evaluar que en el conjunto de los países miembros de la Unión Europea su número oscila entre 1,5 y 2 millones. Pero se sospecha que dicha evaluación peca por defecto. Aumenta el número de primeras experiencias, que obviamente afectan sobre todo a los jóvenes y, de manera cada vez más acentuada, a los muy jóvenes. Tres millones y medio de jóvenes europeos menores de 18 años (500 000 de ellos tienen menos de 16 años) son objeto de ofertas o propuestas de consumo de droga. Aumenta el número de casos de sida relacionados con el consumo de estupefacientes. Más de la mitad de los enfermos de sida son toxicómanos. Es cada vez más grave el problema de la toxicodependencia en las cárceles, donde el porcentaje de drogadictos supera, según cálculos oficiales, el 30 % de la población carcelaria.

1.2. A pesar de todos los esfuerzos de los gobiernos europeos, incluyendo las políticas para combatir la producción, la venta y el suministro ilegales de todos los tipos de drogas, y pese a la movilización de enormes recursos, estas políticas no han logrado los efectos deseados. El problema de la toxicomanía constituye una amenaza grave y creciente para nuestra sociedad. Debido a su naturaleza clandestina, la investigación del problema de la toxicomanía y de su alcance resulta difícil, lo cual se traduce en la ausencia de estadísticas fiables. El panorama se complica más aún por la disparidad de definiciones y actitudes nacionales al respecto.

1.2.1. A pesar de que se incautan importantes alijos de todas las drogas ilegales, a pesar de algún éxito en la investigación y en el tratamiento de toxicómanos, la oferta de drogas ilegales en las calles de Europa es cada día mayor.

Se acentúan los efectos devastadores de las interconexiones entre el fenómeno de la droga y la delincuencia, ya sea en forma de una « microdelincuencia » provocada por la necesidad de los drogadictos de procurarse los medios necesarios para adquirir estupefacientes, o a través de la estrecha relación entre el tráfico ilícito de droga y otras formas organizadas de delincuencia. Todo ello trastorna y deteriora la vida civil.

1.2.2. La política gubernamental se ha centrado principalmente en el lado de la oferta ilegal del mercado de drogas. Sin embargo, hoy en día está claro que las medidas relacionadas con el cumplimiento de las leyes y con el suministro no son suficientes para solucionar el problema de la toxicomanía.

1.2.3. El problema de las drogas tiene muchos aspectos y afecta a todos los grupos socioeconómicos. Redistribuyendo los recursos debería ser posible orientar a los toxicómanos hacia un tratamiento, reducir la proliferación de los problemas de salud relacionados con el consumo de drogas por vía intravenosa, eliminar los incentivos de los traficantes y reducir el número de delitos relacionados con la adquisición de drogas. En función de una estrategia de reducción del daño y de los riesgos encaminada a modificar el comportamiento de los consumidores y evitar así riesgos mayores, conviene examinar la cuestión de un adecuado desarrollo de modelos de suministro controlado de drogas duras bajo la supervisión de un programa reglamentado de tratamientos médicos. Se reconoce en la actualidad la necesidad urgente de una política coordinada y global que contemple tanto la demanda como la oferta.

1.3. La creciente sensibilización sobre el uso indebido de drogas ilegales en Europa, especialmente por parte de los jóvenes, ha puesto de manifiesto la existencia de un problema social cada vez más grave. El coste para el individuo y la sociedad está gravemente afectando a la salud, el medio ambiente, el bienestar moral y social, tanto como la cada vez más pesada carga de los delitos relacionados con la droga. La disminución de estos costes constituye un desafío común para la sociedad europea y necesita de una acción preventiva coordinada tanto a escala comunitaria como de los Estados miembros.

1.4. El debate, aunque dinámico y evolutivo, resulta complejo, y se complica a causa de la variedad de opiniones divergentes. La gama de soluciones que se han apuntado incluye soluciones de carácter cultural, educativo, sociopsicológico, sociológico, sociocriminológico y médico o legislativo. Si bien es necesario enfocar el tema de manera flexible, la comunidad internacional está abrumadoramente en contra de la relajación del control sobre las drogas, punto de vista que firmemente avala la Comisión de estupefacientes de las Naciones Unidas.

1.5. La acción de la UE para combatir el problema de la droga, concentrada hasta ahora en hacer cumplir la ley de manera coordinada y aplicar políticas de control⁽¹⁾, incluye:

- la creación, en 1989, del Comité Europeo de Lucha Antidroga (CELAD) que agrupa a los coordinadores nacionales en materia de drogas de los Estados miembros y la Comisión;
- la ratificación por la CE de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;
- la Directiva de la CE sobre el blanqueo de capitales;
- el Reglamento por el que se crea un Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías⁽²⁾;
- una serie de actividades que recibieron el apoyo de la Comisión en el ámbito de la prevención de toxicomanías, incluyendo una serie de programas piloto;
- el programa comunitario de cooperación Norte-Sur en apoyo de proyectos alternativos de desarrollo y de tratos comerciales de favor para regiones en las que se cultiva ilegalmente opio, coca y cannabis;
- cooperación de la UE con países (de tránsito) de Europa del Este en materia de desplazamientos internacionales de la droga.

1.6. Aunque apoya las políticas de aplicación de la ley para coordinar la persecución de las personas involucradas en la producción, tráfico y suministro de drogas ilegales, el Comité considera igual de importante la promoción de políticas orientadas a la «reducción de la demanda». Entre ellas deberían figurar las siguientes:

- programas de tratamiento, rehabilitación y educación, adecuadamente financiados y dirigidos a aquellos que pudieran inclinarse al consumo de drogas ilegales;
- programas de educación y prevención dirigidos a los grupos vulnerables al riesgo del consumo ilícito de drogas.

1.6.1. Dado que el consumo y el abuso de drogas constituye una grave amenaza para la juventud europea, especialmente en las edades correspondientes a la enseñanza secundaria, el Comité considera oportuno que se tomen medidas políticas de reducción de la oferta y de prevención a largo plazo, dentro del sistema educativo. Es posible, respetando la política educativa de cada Estado miembro, lanzar un plan paneuropeo para hacer renacer las escuelas en Europa, pues podría constituir el

factor primordial en la política de prevención de las toxicomanías. Es preciso poner en marcha programas de formación de profesorado con el fin de vincular la escuela europea y el proceso de aprendizaje de amor al saber, al ser humano y a la vida.

1.7. Se han registrado avances en la coordinación de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda:

- en junio de 1990 el Consejo Europeo invitó a la Comisión a que presentara regularmente al Consejo y a los ministros de Sanidad un informe sobre la reducción de la demanda de drogas en los Estados miembros;
- en noviembre de 1990 la Comisión emitió un primer informe que contenía las siguientes conclusiones de los Estados miembros:

«...Los enfoques de la reducción de la demanda de drogas evolucionan continuamente y con gran rapidez en los Estados miembros; además se están explorando una gran variedad de enfoques. Los Estados miembros consideran que es importante crear y mejorar los programas de evaluación. Subrayan la importancia de un marco más amplio para las medidas de prevención, en el que se tengan en cuenta problemas culturales, sanitarios y sociales, así como un enfoque global de los problemas del consumo de drogas que cubra diversos ambientes...»;

- en diciembre de 1990 el Consejo Europeo aprobó un Plan Europeo de lucha contra la droga, actualizado en Edimburgo en 1992;
- desde 1991 la Comunidad Europea ha participado en el «Grupo Pompidou» de estrategia de control de la droga del Consejo de Europa;
- en 1992 la Comisión publicó su segundo informe sobre la reducción de la demanda de drogas⁽³⁾;
- en noviembre de 1993 la Comisión consideró la toxicomanía como un área de acción prioritaria de la salud pública de la Comunidad en el marco de las nuevas oportunidades creadas al amparo del artículo 129 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea⁽⁴⁾;
- en junio de 1994 la Comisión aprobó una Comunicación y un plan de acción para la prevención de toxicomanías (COM(94) 223 final);
- el apartado 4 del artículo K.1 del Título VI del Tratado de la Unión Europea prevé «la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior» para «la lucha contra la toxicomanía» y ha abierto también nuevas posibilidades a las iniciativas de la Comisión o de los Estados miembros;

(1) Véase la alocución del Sr. Flynn, Miembro de la Comisión, ante la Asamblea General de Naciones Unidas durante su Sesión Extraordinaria sobre la Droga, Nueva York, 26 de octubre de 1993.

(2) Reglamento del Consejo (CEE) nº 302/93 de 8. 2. 1993; DO nº L 36 de 12. 2. 1993 — Dictamen del CES, DO nº C 223 de 31. 8. 1992.

(3) SEC(92) 75 final.

(4) COM(93) 559 final, DO nº C 388 de 31. 12. 1994.

— en junio de 1994 la Comisión aprobó su «Plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999) (1)».

1.7.1. Este plan de acción global constituye una comunicación oportuna de la que hay que felicitar y que pretende aprovechar plenamente las posibilidades ofrecidas por el Tratado de la Unión Europea. Al tiempo que se establece una coordinación entre y en los Estados miembros, se exponen tres «acciones» principales de ámbito europeo:

- reducción de la demanda,
- tráfico ilícito y
- acción a escala internacional — política exterior y de seguridad común.

1.8. En el marco de la reducción de la demanda se han previsto medidas preventivas para promover la rehabilitación social y económica de toxicómanos, con medidas específicas para grupos de alto riesgo. Hay una necesidad urgente de alentar la cooperación de todos los organismos implicados: médicos, de asistencia social y aquellos encargados de velar por la aplicación de la ley. El Comité reconoce también que el entorno, los factores socioeconómicos y los culturales desempeñan un papel crucial en la lucha contra la droga.

1.8.1. Aunque ya en muchas ocasiones se ha subrayado la importancia que tiene el factor cultural en la eficacia de la lucha contra las drogas, hasta ahora no se ha conseguido elaborar propuestas concretas de acción cultural. Es preciso subsanar lo antes posible esta importante laguna.

1.9. El Consejo Europeo de Corfú de los días 24 y 25 de junio de 1994 (2) tomó nota «con satisfacción del progreso logrado en la aplicación de su plan prioritario de acción elaborado en Bruselas en diciembre de 1993, que incluye la comunicación presentada por la Comisión de un nuevo plan sobre drogas, que propone un importante nuevo marco para la prevención de la drogodependencia, la reducción del tráfico de drogas y la actuación a escala internacional». Esta labor se aceleró en el Consejo Europeo de Essen con un acuerdo sobre medidas concretas que deberán tomarse en todas las áreas incluidas en el plan de acción (EUROPOL, estrategia global en la lucha contra la droga, lista común a efectos de visados, cooperación judicial, asilo, coordinación con la política exterior y de seguridad común).

1.10. Al mismo tiempo que la gravedad del problema requiere una política europea de prevención, urge modificar las actitudes. Por todo ello, entre las prioridades fundamentales de la Unión Europea y de todos los países afectados, destaca la exigencia de poner freno a una situación —cercana al nivel de emergencia— que,

al incidir sobre las propias bases económicas, sociales, culturales y jurídicas de la sociedad, representa un peligro cada vez más grave. No se plantea sólo el problema de una intensificación de los esfuerzos de los gobiernos en este sentido. Es preciso también examinar atentamente las modificaciones que sería oportuno introducir en la estrategia seguida hasta ahora. En la lucha contra la droga, como en cualquier otro conflicto, una de las condiciones fundamentales del éxito es, no la rigidez de los planes tácticos y estratégicos, sino la capacidad de adaptarlos a las circunstancias y experiencias vividas.

1.10.1. En efecto, ante la acumulación de signos reveladores de la inadecuación de la estrategia seguida, centrada en la represión, se debería haber procedido, sobre todo durante los últimos años, a algún tipo de atenuación, en las normativas y aún más en la práctica, del rigor de las sanciones previstas para los toxicodependientes. Por la misma razón, en algunos países se ha observado una apertura hacia experiencias encaminadas a reducir los daños y riesgos del consumo de estupefacientes.

1.10.2. El debate sobre el problema de la droga es tal vez el que despierta más pasiones y prejuicios. No parece que se haya entendido suficientemente que se trata de un asunto en el que objetivamente existe una gran dificultad en llegar a la verdad y en el que, debido a la excepcional gravedad del fenómeno, es más que nunca necesario no abandonarse a axiomas ni ideas preconcebidas. A pesar del sinfín de iniciativas de estudio e investigación, todo el campo de la fenomenología de la droga sigue siendo incierto y lleno de sombras: por varias razones, pero en particular por el considerable obstáculo que representa la ilegalidad del uso de la droga para recoger datos fidedignos. Por otra parte, algunos aspectos importantes de este fenómeno están en continua evolución.

1.10.3. En este sentido, es preciso proceder en permanencia a una revisión profunda y sistemática de las estrategias y a la exigencia de que la acción correspondiente se adapte a criterios rigurosamente pragmáticos.

1.10.4. Ningún Estado miembro debería correr el riesgo de ser considerado como refugio de la droga a causa de acciones innovadoras. Ninguna región, ciudad, comunidad o escuela debería inquietarse por su reputación porque desee promover una política activa de prevención de toxicomanías. Un planteamiento coordinado de prevención contribuiría a sacar a la luz el problema, y ayudaría a los miembros de cada comunidad a asumir su responsabilidad individual y colectiva. Un planteamiento coordinado y abierto ayudaría a la totalidad de la sociedad europea a conocer y comprender las razones por las que la gente, especialmente los jóvenes, se entrega a la droga. Ello facilitaría el establecimiento de una política de prevención honrada, informativa y objetiva con la que puedan identificarse los posibles consumidores y los grupos considerados como objetivos vulnerables.

(1) COM(94) 234 final.

(2) Conclusiones de la Presidencia, SN 150/94 punto III. 2.

2. Observaciones específicas

2.1. *La necesidad de una estrategia coordinada*

El Comité celebra los grandes esfuerzos que se han realizado en toda Europa en cuanto a realización de campañas de sensibilización, actividades de reducción del daño y servicios de tratamiento y rehabilitación. Resulta evidente, no obstante, que muchos de estos esfuerzos se han realizado no como parte de una política de estrategia amplia y sistemática, sino de forma aislada y a menudo fragmentaria y espontáneamente:

- las campañas de sensibilización, por ejemplo, suelen ser de ámbito nacional, a través de los medios de comunicación, pero carecen de continuación sistemática a nivel local en cuanto a su estructura y control y de una adecuada evaluación de su eficacia;
- los paquetes informativos dirigidos a la enseñanza primaria no parecen estar vinculados a proyectos específicos en los que participen los padres o grupos de apoyo tales como las líneas telefónicas de ayuda;
- la coordinación entre la labor de las autoridades, los organismos médicos y las ONG parece estar en gran parte sin estructurar;
- los programas que se llevan a cabo en los lugares de trabajo están infrautilizados y es necesario poner más atención en la reinserción social y laboral, experimentando también nuevos instrumentos de gestión de los sectores socialmente desfavorecidos del mercado de trabajo;
- aparentemente las unidades policiales de prevención de la droga carecen de los necesarios recursos y de coordinación;
- la coordinación entre el gobierno central y las corporaciones locales en materia de prevención de toxicomanías se ve a menudo reducida a la prestación de servicios especiales y podría beneficiarse del establecimiento de una estrategia social global.

2.1.1. Las diversas campañas de sensibilización, consideradas el «eje» de la lucha contra el consumo y el abuso de drogas, no deben acabar siendo una publicidad o promoción indirecta, aunque negativa, de las drogas. En efecto, un buen número de campañas acaban haciendo publicidad del «fruto prohibido», con todas las consecuencias negativas que ello entraña. Es imprescindible precisar en todos los niveles necesarios: europeo, nacional y local, la diferencia sustancial existente entre la sensibilización social, la información y la promoción indirecta o la publicidad de las drogas por vía negativa.

2.2. *Grupos de coordinación*

El Comité considera que la Unión Europea necesita una política social mucho más clara y precisa para así poder

acercarse a aquellos ciudadanos y organizaciones que tratan de luchar contra las toxicomanías. Sin detrimento de la subsidiariedad, el Comité insta a los Estados miembros a promover la creación de grupos de coordinación comparables para enfrentarse a este problema común y urgente.

2.2.1. Es imprescindible esforzarse por conseguir un empleo rentable y eficaz de los recursos destinados a combatir el problema de la droga. En lugar de crear nuevos mecanismos paneuropeos de profesionales de la lucha contra las drogas, el Comité propone que se coordinen los esfuerzos de los organismos ya existentes con implantación en toda Europa.

2.2.2. En el ámbito local y regional es necesario establecer redes integradas basadas en grupos de coordinación en los que participen:

- las autoridades municipales y locales;
- «personal» adecuadamente preparado en materia de prevención de toxicomanías (asistentes sociales, docentes, líderes juveniles, etc.);
- el personal médico y paramédico de centros de tratamiento y rehabilitación;
- agentes de policía pertenecientes a unidades de prevención de toxicomanías, orientadas a la reducción de la demanda y que cuenten con los recursos adecuados;
- los profesores y los directores de centros escolares, a los que hay que ayudar a sentirse responsables, no sólo con la ayuda de paquetes educativos y seminarios ocasionales sino a través de una formación adecuada y el apoyo de las autoridades y de los padres, conscientes de que aquéllos están en la primera línea en un ámbito en el que los niños constituyen el principal objetivo;
- empleadores, agencias de empleo y todos aquéllos que desempeñen una actividad en el campo del fomento del empleo y de la formación;
- los padres, a los que las autoridades escolares y locales deben alertar sobre los problemas de drogas existentes en los colegios y sobre lo que deben hacer para detectarlos y combatirlos;
- asociaciones familiares, grupos comunitarios de apoyo y organizaciones de voluntarios y otros organismos no gubernamentales especializados como, por ejemplo, las comunidades terapéuticas y los operadores de programas de intervención no residencial, que se dedican ya a la prevención de toxicomanías o podrían hacerlo;
- la prensa, la televisión y las cadenas de radio locales, a las que se debería hacer participar sistemáticamente en las campañas de sensibilización;

— coordinadoras de servicios sanitarios, administraciones locales, agencias de empleo, interlocutores sociales y asociaciones de voluntarios para el control del fenómeno y la reinserción social y laboral.

2.2.3. A escala nacional, los gobiernos deberían pensar en la posibilidad de establecer centros de coordinación encargados de la supervisión de los grupos de coordinación locales y regionales, apoyándoles en lo que necesiten y asegurando un sistema cruzado de reenvío y una respuesta organizada a la toxicomanía. Estos centros podrían:

- ayudar en la coordinación de campañas de sensibilización;
- promover la creación de redes nacionales;
- controlar y evaluar proyectos innovadores (dispensarios de metadona, programas de reenvío, de intercambio de agujas y, por ejemplo, equipos móviles en materia de toxicomanías regulados con arreglo a criterios médicos y centros de apoyo psicológico).

2.2.3.1. El Comité está de acuerdo con la Comisión en el interés que en la prevención de la toxicomanía puede presentar el fomento de modelos positivos de referencia. En efecto, no se puede ignorar que la hegemonía prácticamente ilimitada —alimentada unánime y vigorosamente por todo el sistema de los medios de comunicación de masas— de modelos de vida inspirados en el culto a los vencedores y al hiperconsumismo constituye uno de los factores que contribuyen a crear, sobre todo entre los jóvenes, estados de ánimo receptivos a los estímulos para buscar la evasión en la droga.

2.2.3.2. El Comité, si bien es consciente de la gran dificultad de contener la atracción ejercida por tales modelos, subraya la conveniencia de desarrollar políticas de orientación hacia modos más elevados de afirmación de la personalidad, mediante la actuación a diversos niveles: desde la apropiada orientación en la educación escolar hasta una sistemática y vigorosa comunicación pública encaminada a promover —incluso con un inteligente empleo del instrumento publicitario— líneas alternativas de valores, comportamientos, necesidades y estilos de vida.

2.2.3.3. Los organismos nacionales y europeos de investigación, comparación de datos y difusión de información y evaluación de programas deben actuar como mecanismos de apoyo de la actuación de las organizaciones sociales. Los centros de coordinación a nivel nacional deberán, por una parte, coordinar la actuación de las organizaciones sociales, y, por otra, apresurarse en la comparación de datos y en la difusión de información desde la Unión Europea a los Estados miembros.

2.2.4. En el ámbito europeo se podrían prever las siguientes acciones:

- complementar el grupo de coordinadores nacionales de la droga mediante un equipo multidisciplinario que represente los « tres pilares » de la Unión Europea;

— la constitución de un Comité permanente de la UE para la prevención de toxicomanías compuesto por asesores profesionales del Comisario responsable de Asuntos Sociales (que incluyan a representantes de los ámbitos de la sanidad, la educación, la policía y el mundo académico) en lo relativo a todos los aspectos de la toxicomanía en Europa y las mejores prácticas de prevención;

— la aplicación efectiva del artículo 129 impulsando así la « cooperación » y la « coordinación » entre los Estados miembros en materia de salud pública, « incluida la toxicomanía » y apoyando el derecho de iniciativa de la Comisión en este campo;

— la ampliación de la « cooperación » y la « coordinación », así como el derecho de iniciativa de la Comisión en el ámbito de la política social para prevenir y combatir la toxicomanía y la drogadicción;

— apoyo a los esfuerzos de la Comisión para asumir un papel más activo de conformidad con lo dispuesto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea para que, en el ámbito europeo, se promuevan, publiquen y distribuyan materiales educativos provenientes de la mejor práctica, así como apoyo a las organizaciones de voluntarios relacionadas con este problema;

— la organización de nuevas semanas europeas de prevención de toxicomanías y de un gran seminario europeo con vistas a establecer un fondo permanente de ayudas de la Comisión para las iniciativas que surjan;

— iniciativas educativas y de formación patrocinadas por la CE para la prevención de toxicomanías (formación del profesorado, formación e implicación de la policía, programas de formación para profesiones vinculadas a la prevención de toxicomanías y para coordinadores);

— la rápida ejecución de las propuestas del « plan de acción » específico de la Comisión para la formación e intercambio de profesionales, complementando y actualizando los actuales programas de formación y facilitando medidas de formación seleccionadas por su potencial efecto multiplicador;

— campañas de concienciación y de cooperación en la UE basadas en la cooperación transnacional, construyéndola sobre los intercambios interdisciplinarios y el « foro europeo de intercambios y cooperación intermunicipal » recogidos como propuestas en el Plan de acción de la Comisión;

— la promoción de una selección de proyectos piloto transnacionales sufragados por la CE en campos específicos, que contribuyan al establecimiento de una red paneuropea de coordinación (tal como se describe en el punto 2.1 anterior), con el objetivo de identificar y comparar los mejores sistemas de tratamiento médico y psicológico, prevención prima-

ria y reducción del perjuicio que las drogas producen y que impliquen la realización de intercambios entre aquéllos que participan activamente en cada grupo.

2.3. Se es consciente en la actualidad de que el problema del consumo de drogas ilegales y de la toxicomanía es común a todos los Estados miembros. Requiere una política europea dinámica de prevención,

apoyada por las medidas concretas previstas por el Consejo Europeo. Las cláusulas del nuevo Tratado permiten el enfoque político coordinado y global necesario para reducir tanto la oferta como la demanda. El Comité suscribe ese enfoque e insta a la Comisión a que continúe sus esfuerzos para ayudar a la presentación de propuestas comunitarias y a prestar apoyo a las acciones que lleven a cabo los Estado miembros.

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La enmienda siguiente, que obtuvo, como mínimo, la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada durante el debate.

Punto 1.9

Suprímase la primera frase y sustitúyase por el siguiente texto :

« Teniendo en cuenta que la lucha contra la droga ha alcanzado muy escaso éxito, cabe considerar la conveniencia de reflexionar en profundidad sobre las políticas seguidas hasta ahora a fin de evaluar mejor las eventuales hipótesis de modelos alternativos de regulación encaminados a reducir a dimensiones controlables el fenómeno de la droga y disminuir en la mayor medida posible tanto los daños a la salud que provoca el uso de la droga a los toxicodependientes como el conjunto de los costes económicos, daños civiles y riesgos políticos que las diversas implicaciones del fenómeno acarrear a la sociedad. En términos más concretos, habrá que profundizar la evaluación de las posibilidades o contraindicaciones de las diversas formas de separar gradualmente el mercado de las drogas blandas del mercado de las drogas duras.

Una política preventiva de alcance europeo —cuya necesidad se subraya— exige un cambio de actitud. »

A continuación sigue invariable el texto de la ponente: « Ningún Estado miembro debería correr el riesgo... »

Resultado de la votación

Votos a favor : 24, votos en contra : 51, abstenciones : 14.

Dictamen sobre el Segundo Informe del Observatorio Europeo para las PYME

(95/C 102/09)

El 16 de junio de 1994, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el Segundo Informe del Observatorio Europeo para las PYME.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de enero de 1995 (ponente: Sr. P. Andrade).

En su 322º Pleno (sesión del 25 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con 4 abstenciones, el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. El Observatorio Europeo para las PYME fue creado en diciembre de 1992 en el contexto de varias iniciativas llevadas a cabo por la Comunidad en torno a la pequeña y mediana empresa.

En el documento COM(90) 528 «La política empresarial: una nueva dimensión para las PYME» de 18 de diciembre de 1990, la Comisión asumía ya el compromiso de llevar a cabo un estudio de viabilidad de dicho Observatorio.

Los objetivos establecidos entonces para este nuevo órgano eran bien claros: estudio de la evolución observada anualmente en las pequeñas y medianas empresas al objeto de responder a las necesidades de análisis y reflexión de orden estratégico.

El Observatorio serviría en particular para definir las líneas directrices de la política europea de la empresa basándose en el desarrollo coordinado de un sistema de informaciones estadísticas.

1.2. Para llevar a cabo el proyecto se creó una Red Europea (ENSR — European Network for SME Research) formada por doce entidades, una de cada Estado miembro.

1.3. Hasta la fecha, el Observatorio se ha limitado a editar un Informe anual cuya elaboración ha sido coordinada por el representante neerlandés en el ENSR, el EIM (Small Business Research and Consultancy).

2. La experiencia adquirida en dos años de actividad nos permite ya plantear una serie de cuestiones sobre la manera en que el Observatorio ha orientado su actividad.

2.1. Del punto 1.1 sobresale la importancia que le conceden tanto el Consejo como la Comisión. Ante la falta de datos sistematizados sobre las empresas, estas instituciones comunitarias van a utilizar bastante la información que les proporciona el Informe anual al objeto de definir las medidas que deben tomarse para ayudar a las PYME.

El CES espera que las organizaciones que componen la Red sean conscientes de la importancia del Informe y que, por este motivo, participen activamente en este proyecto.

Los medios financieros que se pongan a disposición de la Red deberán aumentarse de manera que cada uno de los doce miembros pueda tener uno o más de sus técnicos trabajando exclusivamente para ese fin.

2.2. Del segundo Informe se desprende la necesidad de colmar algunas lagunas en lo que se refiere tanto a la organización de los trabajos como a las contribuciones de los miembros de la Red.

Cabe preguntarse si no se podría mejorar la coordinación de los datos existentes y de las investigaciones llevadas a cabo de manera que se aprovechen al máximo los conocimientos, la masa crítica y la experiencia adquirida con los años por las doce Organizaciones.

La eventual elaboración de un capítulo de recomendaciones generales deberá ser responsabilidad conjunta de todas ellas.

2.3. El Comité considera que, para la elección de los temas que deben desarrollarse cada año, habrá que tener en cuenta la opinión de los representantes de las PYME, que deberán ser consultados a su debido tiempo sobre la materia.

2.4. En lo que se refiere al método utilizado, el CES considera que no se debería esperar a que se editara el Informe para hacer públicos los estudios específicos realizados anualmente de manera más desarrollada.

Es preciso crear las condiciones que permitan su publicación a medida que se van concluyendo.

3. Asimismo, en esta introducción, el CES desearía examinar tres aspectos relevantes del Informe.

3.1. Los estudios abarcan el sector privado no primario.

El Comité considera que la Comisión debería dar a la DG XXIII la importancia que realmente le corresponde para dar una respuesta satisfactoria a todos los problemas de las PYME.

3.2. El criterio adoptado para definir una PYME tiene la gran ventaja de ser muy práctico⁽¹⁾.

Resulta difícil comprender los motivos que han llevado a considerar que una empresa es grande cuando tiene más de 500 trabajadores y no cuando tiene más de 200 ó 250.

De todas las informaciones recibidas posteriormente se deduce que sería más correcto utilizar este último límite: tan sólo el 0,2 % del total de las empresas tienen más de 250 trabajadores. Por otra parte, estas empresas tienen problemas de organización similares, una influencia idéntica en la creación de empleo, el mismo tipo de facilidades para los créditos, etc.

La propia Comisión ha utilizado en repetidas ocasiones el límite de 250 trabajadores como uno de los criterios para definir la PYME (incluso lo ha hecho recientemente, en la Comunicación de 1 de julio de 1994 por la que se establecen las líneas directrices para los programas operacionales o subvenciones globales que los Estados miembros pueden proponer en el ámbito de una iniciativa comunitaria relativa a la adaptación de las PYME al mercado único — 94/C 180/03).

El Comité llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de definir urgentemente el concepto de PYME, principalmente para fines estadísticos, por lo que no puede sino respaldar su iniciativa de presentar una Comunicación al respecto.

3.3. El criterio adoptado para la definición de « Craft Dominated Sector » (sector dominado por la artesanía), elaborado al objeto de recabar de manera empírica datos sobre la artesanía, puede dar lugar a críticas y es bastante polémico en la medida en que dicho sector no está definido de forma precisa en muchos Estados miembros.

Por esta razón, las conclusiones que se saquen al respecto deben tener en cuenta esta observación (véase el cuadro que aparece en el punto 5.9.2).

Por otra parte, cabe preguntarse por qué no se ha optado, por ejemplo, por dividir los Estados miembros en dos grupos, uno formado por los países donde la artesanía no tiene una dimensión significativa y otro con los países en los que representa un cierto peso en la economía y en el empleo.

(1) En el Informe, se considera que el sector de las PYME europeas incluye empresas (excepto en agricultura, caza, silvicultura y pesca) con menos de 500 empleados. Aparte de esto, dentro del sector de las PYME se distinguen las siguientes clases de tamaño:

- microempresas: 0-9 empleados
- pequeñas empresas: 10-99 empleados (ocasionalmente subdivididas a su vez en 10-19, 20-49 y 50-99 empleados)
- empresas medianas: 100-499 empleados (ocasionalmente subdivididas a su vez en 100-249 y 250-499 empleados).

4. Una dificultad con la que tropiezan los responsables de la elaboración del Informe está estrechamente relacionada con las estadísticas referentes a las PYME.

Muchas veces no existen datos, en otros casos son insuficientes y en otros no son comparables.

Por consiguiente, el resultado de un trabajo realizado en tan difíciles condiciones deja mucho que desear y es incluso científicamente discutible.

La Comisión deberá comprometerse firmemente en la tarea de colmar esta gravísima laguna existente en el seno de la Unión Europea.

5. A continuación se analizan los diversos capítulos del Informe.

5.1. *Las PYME en la Unión Europea (Capítulo 2)*

5.1.1. La importancia de este capítulo radica en la gran cantidad de información que nos proporciona. La forma en que se presentan los indicadores y el esmero por mostrar la evolución registrada en los últimos años nos facilitan toda una serie de valiosos datos para comprender mejor el fenómeno de las PYME.

La entidad responsable de la coordinación de esta interesante parte del Informe ha sido el EIM. La principal fuente utilizada ha sido la base de datos «Empresas en Europa» de Eurostat.

5.1.2. El empleo en las PYME

5.1.2.1. En 1990, la Unión Europea contaba con un total de 133 millones de trabajadores, de los que 95 estaban empleados en el sector privado no primario y, de éstos, 68 en las PYME (estas cifras no incluyen la antigua República Democrática Alemana).

Las microempresas y pequeñas empresas contaban con 53,7 millones de trabajadores, de los cuales 17 millones eran empresarios (32 %).

5.1.2.2. El número medio de empleados por PYME era de 4,3, mientras que en las grandes empresas se elevaba a 2 119.

El promedio general era de 6 empleados por empresa.

5.1.2.3. En términos porcentuales, las PYME representaban en 1990 el 71,9 % del total en el sector privado no primario, de los cuales el 31,8 % estaban empleados en microempresas y el 24,9 % en empresas pequeñas.

5.1.2.4. Entre 1988 y 1993 las microempresas y pequeñas empresas experimentaron un aumento neto de puestos de trabajo del orden de 2,6 millones.

Entre 1988 y 1990, las microempresas aumentaron en un 1,6 % su peso relativo en el empleo total, y las pequeñas empresas en un 0,1 %. Como contrapartida, en el mismo período, las empresas medias perdieron un 0,6 % y las grandes un 1 %.

5.1.2.5. Esta tendencia no se registró de manera uniforme en los diferentes Estados miembros.

Así, en Irlanda (- 6,7%), Luxemburgo (- 4,4%) y el Reino Unido (- 1,1%) las microempresas perdieron importancia respecto del volumen total de empleo.

Contrariamente a la tendencia general, las grandes empresas aumentaban su peso relativo en Irlanda (4,8%), España (1,7%) y el Reino Unido (0,4%), al igual que las empresas medianas en Irlanda (4,2%), Luxemburgo (3,2%) y Francia (0,6%).

5.1.2.6. El comercio y los servicios personales fueron los sectores con mayor creación neta de puestos de trabajo entre 1988 y 1993.

La industria manufacturera registró, por su parte, una gran disminución.

5.1.2.7. Dos notas negativas en relación con este punto del capítulo: en primer lugar no se debería utilizar la misma terminología para definir universos distintos: en el cuadro 2.4 se mencionan los «servicios personales» indicando un total de 4 210 000 empresas, mientras que en el cuadro 2.5 para «servicios personales» figura la cifra de 571 000.

En segundo lugar, al haberse confirmado que este sector fue uno de los que ha contribuido a la creación neta de empleo, sería plenamente justificado que se hubiese intentado identificar los «servicios personales» que más contribuyeron a ese resultado positivo.

5.1.2.8. En 1988, en los países de la AELC, las microempresas y pequeñas empresas representaban el 43% del empleo total frente al 55% en los países de la Unión.

También en los EE.UU el peso de las grandes empresas en el empleo total es claramente mayor que en la Unión.

5.1.3. Dimensión de las PYME

5.1.3.1. En 1990 existían 15,8 millones de empresas (sin incluir las de la antigua Alemania del Este), de las que el 99,9% eran PYME.

Las microempresas, 14,8 millones, representaban el 93,3% del total.

En ese mismo año sólo había 13 000 empresas con más de 500 empleados y 14 000 con un número de empleados comprendido entre 250 y 499, representando cada uno de estos grupos el 0,1% del total.

5.1.3.2. Las grandes empresas dominan los sectores de la industria de extracción, transportes, comunicaciones y servicios de producción.

Las microempresas destacan en el comercio al por menor y en la prestación de servicios personales.

5.1.3.3. Entre 1988 y 1993 el número de empresas aumentó un 9%. En el mismo periodo, la población registró tan sólo un aumento del 2,5%, de donde se deduce que hay una inclinación cada vez mayor hacia la vida empresarial.

Dicho aumento del 9% se debió principalmente al incremento de microempresas y pequeñas empresas, mientras que el número de grandes empresas disminuyó.

5.1.3.4. Si en los países mediterráneos existía una media de 65 empresas por 1 000 habitantes, en los restantes esta media era inferior a 40. A título comparativo, en la AELC, dicha media está por debajo de 25.

5.1.4. Volumen de negocios en las PYME

5.1.4.1. En 1990 las PYME representaban el 69,4% del valor total del volumen de negocios.

Las microempresas, a pesar de representar el 93,3% de las empresas, facturaron tan sólo el 23,4% del volumen total de negocios frente al 30,6% de las grandes empresas, el 25,8% de las pequeñas y el 20,1% de las medianas.

5.1.4.2. Entre 1988 y 1993 se registró un mayor crecimiento en el peso relativo de las PYME (con particular incidencia en las microempresas).

La excepción tuvo lugar en España e Irlanda, donde las grandes empresas tuvieron un impacto mayor.

5.2. Entorno macroeconómico (Capítulo 3)

5.2.1. Este capítulo, coordinado por el EIM, puede ser considerado como uno de los más descuidados del Informe. No cabría esperar otra cosa de quien pretende efectuar un análisis de tal importancia en tan sólo media docena de páginas.

5.2.1.1. La primera cuestión que debe plantearse es si está justificada la presentación de un capítulo exclusivamente dedicado a la macroeconomía.

Nos parece más lógico que este planteamiento macroeconómico se haga a lo largo de todo el Informe, siempre que sea necesario, para explicar las razones que originan o contribuyen a que existan determinados tipos de problemas en el seno de las PYME.

5.2.1.2. Se podrían dar muchos ejemplos sobre la forma incompleta en que se ha tratado el asunto. Cabe destacar, por ejemplo, la omisión de los efectos de la inflación en la economía (¡sólo se utiliza la palabra inflación una vez en las dos líneas finales del texto!) Y, para colmo, ¡ni siquiera se mencionan los tipos de interés!

5.2.2. Ya que en el capítulo se hace referencia a la importancia que tienen las fluctuaciones de los tipos de cambio, el Comité desearía sugerir a la Comisión que procurase, junto con el Consejo y el BEI, hallar una

solución para posibilitar una garantía anticipada (en el momento de las transacciones) del cambio del ecu en la fecha acordada para el pago de la correspondiente mercancía o servicio. Como alternativa, deberían preverse medidas para que las PYME puedan disponer de un método más simple y menos costoso de efectuar transacciones en divisas a término a través de las instituciones financieras existentes.

De este modo, se conseguiría, por una parte, inculcar más rápidamente a los empresarios la idea de la moneda única y, por otra, proporcionar una mayor seguridad en las transacciones internacionales que todos nos proponemos fomentar y desarrollar.

5.3. *El impacto del mercado interior en las PYME (Capítulo 4)*

5.3.1. Este capítulo ha sido coordinado por el «Center of Planning and Economic Research (KEPE)» y la «Hellenic Organization of Small and Medium Enterprises and Handicraft (ECOMMEX)».

5.3.2. Tres ideas básicas se desprenden de su análisis:

- A. La confirmación de que todavía queda mucho por hacer hasta conseguir la liberalización del comercio y la libre circulación de bienes, servicios y capitales.
- B. La insatisfacción y desconfianza de los pequeños empresarios ante el impacto del mercado interior en sus empresas.
- C. La opinión de los expertos de los países donde existe una mayor cantidad de PYME sobre los efectos en general negativos que el mercado interior les ha producido.

5.3.3. A lo largo de los años se ha registrado un aumento constante del comercio intracomunitario. Su porcentaje se ha incrementado respecto del total de los intercambios de los Doce.

5.3.3.1. Sin embargo, las demoras en la transposición de la legislación comunitaria a los Estados miembros, la falta de progresión satisfactoria en el sentido de los criterios de convergencia, la carga administrativa existente, la falta de información, las diferentes reglamentaciones de un Estado a otro y la dificultad para acceder a los concursos públicos por parte de empresas que están localizadas fuera de los países donde se convocan son factores que contribuyen de manera significativa a que no se avance más rápidamente.

5.3.3.2. Por otra parte, la apertura de las fronteras permite el acceso de las empresas a nuevos mercados, proporciona economías de escala, obliga a las menos equipadas a un esfuerzo de reestructuración, motiva la evolución tecnológica e incentiva la formación profesional. Todo ello puede producir a la larga efectos muy positivos para las empresas en general y para las PYME en particular.

5.3.4. A corto plazo las consecuencias para las PYME son frecuentemente negativas.

Esto se hace bien patente en el estudio llevado a cabo por «Eurochambres». Se puede argumentar que el número de empresarios encuestados no es significativo.

Sin embargo, el CES considera que la gravedad del problema, la alerta dada por los principales interesados y su escepticismo justifican la realización de un estudio urgente en los doce Estados miembros.

5.3.4.1. El aumento de la competencia, unido al aumento de los costes y a la falta de información y de dimensión técnica, constituye un factor importante que ha suscitado el escepticismo de los empresarios.

Éstos sienten que el mercado interior ha favorecido a las grandes empresas, mejor preparadas técnicamente, con más fácil acceso al capital y con estructuras que realmente les permiten aprovechar las nuevas oportunidades de negocios.

5.3.5. El Comité Económico y Social ha aprobado un importante dictamen⁽¹⁾ sobre el Informe anual de 1993 de la Comisión⁽²⁾ referente al funcionamiento del mercado interior, en el que se hace un análisis bien desarrollado de su evolución.

5.4. *Creación de empleo y capital humano (Capítulo 5)*

5.4.1. La coordinación de este capítulo ha corrido a cargo del Centro de la PYME de la Universidad de Warwick.

Cabe destacar el esfuerzo desarrollado para ir un poco más allá de lo que es habitual en la investigación sobre el asunto analizado.

La falta de datos estadísticos en los diferentes países no ha permitido, desafortunadamente, obtener los resultados esperados.

5.4.1.1. Un ejemplo flagrante de lo señalado se encuentra en la parte final, cuando, al cuestionar la relación entre formación y productividad en el trabajo, se ven obligados a sacar conclusiones de estudios comparativos llevados a cabo sólo entre grupos de empresas de dos países.

Es evidente que todo intento de extrapolar a los Doce los resultados obtenidos carece de rigor.

5.4.2. De nuevo se hace referencia a la importancia de las microempresas y pequeñas empresas para la creación de empleo (ya señalada anteriormente en el primer capítulo del Informe).

⁽¹⁾ DO nº C 393 de 31. 12. 1994.

⁽²⁾ COM(94) 55 final.

No obstante, se ha ido bastante más lejos. Caben destacar las investigaciones llevadas a cabo sobre el empleo por cuenta propia, el proceso de creación de empleo, la formación en las PYME y las diferencias de modelos educativos dentro de la Comunidad.

5.4.2.1. Los indicadores hallados sobre el empleo por cuenta propia muestran la existencia de una gran disparidad de situaciones según el Estado miembro considerado. De esta manera, llega a alcanzar el 30% del empleo en Grecia o Italia al tiempo que desciende hasta el 10% en Dinamarca, Francia y Países Bajos.

En las empresas así creadas también varía mucho la probabilidad de que se contraten trabajadores asalariados: desde el 4% en Italia hasta el 60% en Alemania, con una media comunitaria del 30%.

5.4.2.2. Es muy interesante el estudio realizado sobre el proceso de creación de empleo.

Se deduce del mismo que la expansión de las empresas genera el doble de puestos de trabajo que la creación de nuevas empresas.

De la misma forma, en muchos países, la pérdida de empleo se debe más a la contracción de las empresas que a su cierre.

5.4.2.3. Las PYME no toman fácilmente la decisión de invertir recursos propios en la formación de sus trabajadores. Ello se debe en parte a la poca estabilidad del personal en las pequeñas y medianas empresas.

5.4.2.3.1. A pesar de ser consciente de que, en general, resulta difícil que las empresas que ocupan a 3 ó 4 trabajadores prescindan de una parte de la jornada laboral de uno de ellos, el Comité señala la importancia de que los trabajadores de ese tipo de pequeñas empresas tengan también acceso a la formación.

5.4.2.3.2. Es importante aclarar que el coordinador de este capítulo no sugiere la intervención de las administraciones públicas en este ámbito, sino que se limita tan sólo a citar ejemplos concretos en los que se da dicha intervención.

5.4.2.4. También es preciso destacar las diferencias observadas en el tipo de educación proporcionada a los jóvenes, habida cuenta de las consecuencias que ello puede tener para su futuro.

5.5. Capital y financiación (Capítulo 6)

5.5.1. Este interesante estudio ha sido coordinado por el Instituto Vasco de Estudios e Investigación (IKEI).

5.5.2. Como se ha señalado anteriormente, el CES considera que debería existir una relación entre el capítulo donde se aborda el entorno macroeconómico y el de capital y financiación.

No se debe olvidar que las PYME se ven particularmente afectadas por las dificultades de acceso al crédito.

5.5.3. En un estudio sobre las PYME no se pueden omitir los diferentes niveles de tipos de interés que deben soportar ni otros aspectos como, por ejemplo, los sistemas de garantía mutua de que disponen.

5.5.3.1. En el cuadro 6.1 aparecen los tipos interbancarios y de obligaciones del Estado, que son bastante diferentes de los tipos ofrecidos a las PYME.

Por ejemplo, en Portugal, el «prime rate» (utilizado sólo para grandes empresas con una gran capacidad de crédito) estuvo comprendido en 1992 entre el 19% y el 16,3% y en 1993 entre el 16% y el 13,5%.

5.5.3.1.1. No se puede afirmar que existe una diferencia media de dos puntos porcentuales entre los valores pagados por una pequeña empresa y por una gran empresa.

Tal diferencia varía mucho según los países en función de los tipos de interés existentes. Sabiendo que en los Estados miembros con tipos más elevados es superior al 6% —éste es el caso de Grecia y Portugal, por ejemplo—, resulta muy difícil obtener una media europea del 2%.

5.5.3.1.2. Otro importante factor no estudiado tiene que ver con el hecho de que se cobre o no algún impuesto específico sobre los intereses. En los países donde eso ocurre, las PYME se ven obligadas a soportar un gravamen suplementario en el coste del capital.

5.5.4. La estructura financiera tiene consecuencias directas tanto en los resultados netos como en la competitividad.

Habida cuenta de que la mayoría de las PYME dependen de ayudas a corto plazo con elevados tipos de interés, ¿cómo van a poder competir, en confrontación directa, en un mercado abierto, con grandes empresas capaces de obtener ayudas a largo plazo con tipos mucho más bajos?

5.5.5. El Observatorio deberá evaluar lo antes posible la eficacia de los proyectos piloto de la Comisión en relación con estos problemas financieros.

5.6. Innovación y difusión de tecnología (Capítulo 7)

5.6.1. La coordinación de este capítulo ha corrido a cargo de la Asociación para la Promoción y Desarrollo Industrial (APRODI).

5.6.2. De los datos recogidos se deduce que en 1991 los cuatro países europeos más grandes abarcaron el 88 % del total de los gastos en investigación y desarrollo.

En cualquier caso, este porcentaje puede no corresponder a la realidad. El esfuerzo efectuado por las PYME no figura en las estadísticas. Sin embargo, la innovación y la búsqueda de nuevos productos y de nuevos procesos de fabricación es algo que intentan constantemente. Además, si no lo hicieran, les sería imposible resistir a la alta competencia del mercado.

5.6.3. El elevado riesgo, el coste, la falta de financiación, la carencia de personal cualificado y la falta de conocimientos sobre el mercado son los principales obstáculos a la actividad de investigación/innovación.

5.6.4. A fin de incentivar el proceso de investigación se debería promover una mayor relación intracomunitaria no sólo entre las empresas sino también entre éstas y las universidades y los institutos de investigación existentes en la Unión Europea.

5.7. Aspectos regionales (Capítulo 8)

5.7.1. La coordinación de este tema ha estado a cargo del EIM.

5.7.2. Se ha prestado una atención particular a la situación de las regiones transfronterizas. El método seguido ha consistido en una encuesta telefónica a expertos empleados en diferentes tipos de organizaciones directamente interesadas en la materia.

5.7.2.1. Se ha confirmado la idea de que la colaboración transfronteriza sigue desarrollándose a un ritmo muy lento.

5.7.2.2. ¿Cómo se puede aspirar a conseguir una materialización eficaz del mercado interior y un intercambio sostenido y de gran volumen entre las empresas de los Doce si ni siquiera en zonas fronterizas se consiguen resultados positivos a pesar de que estas últimas tienen la posibilidad de contar con un programa comunitario específico?

5.7.2.3. El CES considera indispensable que, para superar esta situación, las entidades locales y regionales y los responsables locales de las empresas elaboren conjuntamente la definición de estrategias claras para hallar una solución al problema.

5.8. Política para las PYME (Capítulo 9)

5.8.1. Coordinado por el *Institut für Mittelstandsforschung* (IFM), este estudio es muy interesante para comprender las diferentes actitudes de los Estados miembros de la Unión ante la política de ayudas a las PYME.

5.8.2. En todos los países se considera que se debe apoyar a las PYME tanto en la fase de creación como en la de expansión.

5.8.3. Las ayudas concedidas se destinan principalmente a la creación y crecimiento, investigación y desarrollo, capital y financiación, inversión, exportaciones, cooperación empresarial, educación y formación, y creación de empleo.

5.8.4. Los instrumentos utilizados son subsidios o donaciones, préstamos sin interés, participaciones directas, reducción de impuestos, garantías a la exportación y prestación de diversos servicios.

5.8.5. El estudio contiene un interesante inventario de las principales medidas tomadas tanto por los Estados miembros como por las regiones.

Sería muy útil que en los futuros informes anuales se incluyese un análisis de la aplicación práctica de las medidas en favor de la libre competencia (en particular aquellas que eviten abusos de posición dominante en el mercado y la formación de cárteles en algunos sectores).

El CES considera que se debería fomentar el intercambio de información sobre los proyectos que hayan obtenido resultados positivos, a fin de estudiar la posibilidad de llevarlos a cabo en otras regiones de la Unión.

5.9. El sector artesanal (Capítulo 10)

5.9.1. El tema elegido para el Informe ha sido elaborado por la *Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg* (Cámara de Artes y Oficios del Gran Ducado de Luxemburgo) y por el EIM.

5.9.1.1. Al establecer desde el inicio del capítulo y posteriormente en el punto 10.4.1 el objetivo de facilitar datos sobre la artesanía a los responsables de la toma de decisiones políticas, los responsables del trabajo son plenamente conscientes de las futuras implicaciones que los resultados que se obtengan puedan tener tanto a nivel del Consejo como de la Comisión.

5.9.1.2. Toda investigación, independientemente de su ámbito, debe contar para empezar con definiciones lo más precisas posible sobre los temas que se van a tratar.

5.9.1.3. El CES entiende y acepta las razones por las que se ha intentado hallar una definición de artesanía que permita efectuar comparaciones entre los Estados miembros.

No obstante, el Comité considera que es su deber hacer hincapié en los datos y conclusiones a que llega el Informe a partir del concepto de «*Craft Dominated Sector*» (sector dominado por la artesanía). De no hacerlo, se podría incurrir en error en cuanto a la importancia real del sector en cada Estado miembro.

El mismo cuidado habrá que tener en caso de que se pretendan concebir estrategias políticas basadas en los datos obtenidos a través de dicho concepto.

5.9.1.4. La estrategia adoptada puede acarrear en la mayoría de los países una gran confusión entre lo que es una PYME industrial y una empresa de artesanía.

En el documento se llega incluso a identificar el programa PEDIP⁽¹⁾ existente en Portugal como uno de los tres casos de apoyo específico de gobiernos europeos al sector artesanal.

5.9.2.

	Empleo (respecto del total)	
	Importancia real de la artesanía	Importancia de la artesanía según el concepto de CDS* (1991)
Bélgica	sin importancia	25,3 %
Dinamarca	16 %	21,1 %
Francia	10 %	26,1 %
Alemania	15 %	25,6 %
Grecia	42 % (?sic)	23,9 %
Irlanda	1 %	19,3 %
Italia	15 %	n.d.
Luxemburgo	25 %	25,1 %
Países Bajos	11 % de las empresas privadas	17,8 %
Portugal	sin importancia	31,5 %
España	—	27,8 %
Reino Unido	sin importancia	22,4 %

* CDS = Craft Dominated Sectors n.d. = no disponible

A través de este cuadro (que permite comparar los datos que figuran en los cuadros 10.7 y 10.8 sobre la importancia del empleo), se puede tener una idea de cómo el concepto de « Craft Dominated Sectors » distorsiona la realidad.

5.9.3. La información suministrada por los expertos resulta ser interesante.

5.9.3.1. El 46 % de los expertos considera que las empresas artesanales están a favor del mercado interior y del Tratado de Maastricht.

Curiosamente, cuando se pregunta a estos mismos expertos sobre los posibles efectos del mercado interior, una mayoría del 32 % señala el aumento de riesgos (!) al tiempo que el número de los que creen que habrá un aumento de oportunidades es casi igual al de los que consideran que no va a tener consecuencias (22 % y 20 % respectivamente).

(1) PEDIP = Programa Específico de Desarrollo de la Industria Portuguesa.

La gran mayoría considera que va a producirse un aumento en los costes y una disminución del número de empresas.

5.9.3.2. El 39 % de los encuestados considera que las empresas artesanales perderán cuota de mercado si no se adaptan a las nuevas tecnologías, mientras el 36 % estima que no tendrán pérdida de cuota de mercado y el 25 % no responde con porcentajes.

Contrariamente a lo que se afirma en el Informe, los centros tecnológicos fueron creados en Portugal para ayudar a las PYME industriales y no al artesanado.

5.9.3.3. La armonización y los costes propios a la aplicación de medidas en el ámbito de la protección del medio ambiente son asimismo factores considerados como negativos para el sector artesanal.

5.10. Seguimiento de las PYME en el mercado interior: síntesis (Capítulo 11)

5.10.1. El EIM ha sido el coordinador de este capítulo de síntesis realizado no sólo para ofrecer al lector un panorama global de la situación de las PYME de la Unión Europea y en cada uno de los Estados miembros, sino también para desarrollar un « monitor » del mercado interior para las PYME.

5.10.2. A nivel de la Unión se presentan de manera sintética algunos indicadores que ya han sido estudiados en anteriores capítulos del Informe e incluso, en algunos casos, como en lo que se refiere al empleo, con informaciones más actualizadas.

De esta manera, en determinado lugar del capítulo se afirma que la industria manufacturera tuvo entre 1988 y 1990 un peso importante en la creación de empleo, mientras que en la información transmitida en la página 41, figura 2.3 del informe, se señala que entre 1990 y 1993 dicha industria contribuyó considerablemente al aumento, sí, pero del desempleo. La creación de empleo tuvo lugar principalmente en el sector de los servicios.

5.10.2.1. Cabe lamentar que una vez más, y ahora en un capítulo de síntesis, se olvide la realidad del sector artesanal en cada país prefiriendo ese incorrecto concepto de « Craft Dominated Sectors ».

5.10.3. En lo que se refiere a los perfiles por país, resulta al menos extraño que el porcentaje de cada país y de la media europea coincidan casi siempre en los cuadros referentes a las cuotas porcentuales de las PYME en diferentes sectores económicos en 1990, a saber, la construcción, el comercio al por mayor, los servicios personales, el comercio al por menor y los servicios productivos (con excepción de Grecia).

5.11. Recomendaciones generales (Capítulo 12)

5.11.1. De nuevo ha sido el EIM el responsable de la coordinación de este capítulo.

5.11.2. La primera cuestión que se debe plantear es si está justificado que el Observatorio formule recomendaciones generales.

En el CES se observa una división de opiniones a este respecto.

5.11.3. En el punto 2.2 de la introducción del presente dictamen ya se señala que el CES entiende que las Recomendaciones generales, en caso de hacerse, deberían ser elaboradas por todos los miembros de la red y sin que éstos estén sometidos a coordinación por parte de uno de ellos.

5.11.4. No obstante, la elección hecha para abordar el tema es totalmente aceptable y comprensible. Uno de los principales desafíos que afronta actualmente la Unión Europea es la crisis que representa el desempleo.

5.11.4.1. También nos parece interesante la forma en que se ha intentado hallar soluciones para conseguir que las PYME participen en la superación de este grave problema.

El CES no puede sino felicitar a los responsables de la elaboración de este texto, habida cuenta de su calidad.

5.11.5. No obstante, el CES considera que se debería exigir un poco más a un capítulo de recomendaciones generales en un informe que se presenta tan sólo una vez al año.

5.11.5.1. Los problemas que afectan a las PYME varían mucho de un país a otro e incluso de una región a otra. El propio EIM es consciente de ello y lo señala al comienzo del texto.

De ello se deduce que también las soluciones tendrán que ser, en muchos casos, diferentes, lo que deberá tenerse en cuenta en adelante cada vez que se presenten nuevas propuestas.

Hecho en Bruselas, el 25 de enero de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

**Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo —
Evolución y futuro de la política comunitaria en el sector de las frutas y hortalizas**

(95/C 102/10)

El 13 de septiembre de 1994, de conformidad con los artículos 43 y 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura y Pesca, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de diciembre de 1994 (ponente: Sr. Bento Gonçalves).

En su 322º Pleno (sesión del 26 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por 73 votos a favor, 39 en contra y 11 abstenciones, el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comunicación es una reflexión prospectiva sobre la reforma de la OCM del sector, con el objetivo de ayudar a los productores de la Unión a optimizar las eventuales ventajas que pudieran estar a su alcance.

1.2. El Comité considera aceptable el contenido de las reflexiones presentadas y loable la iniciativa de la Comisión, aunque se reserva el derecho de formular un dictamen más pormenorizado cuando conozca el contenido de las propuestas concretas, dada la forma vaga en que están enunciadas algunas cuestiones centrales de la reforma de la OCM del sector.

2. Observaciones generales

2.1. El diagnóstico parece correcto, porque refleja, aunque tardíamente, las observaciones de las organizaciones representativas de los productores de los diversos Estados miembros.

2.2. El Comité coincide con la Comisión en su apreciación global de la actual OCM, así como en la reiteración de la voluntad de cumplir los compromisos contraídos conjuntamente con el Consejo en la reunión de septiembre de 1993: «se comprometen, en los sectores cuyas organizaciones comunes de mercado no han sido modificadas, (...) a tomar las medidas necesarias para garantizar las rentas agrarias y la preferencia comunitaria. En esos sectores se respetarán las condiciones y principios agrarios y financieros aplicados al conjunto del sector agrario» (pág. 3 del doc. COM(94) 360 final).

2.3. Asimismo, habrá que tener presente la necesidad de tener en cuenta que los compromisos asumidos en el ámbito del GATT incluían la necesidad de respetar para el conjunto de la PAC el cuadro financiero establecido para los próximos años.

2.4. El sector hortofrutícola engloba, junto a los de la viticultura, el aceite y las producciones pecuarias, actividades agrícolas de gran tradición y, por lo mismo,

generadoras de tensiones sociales apasionadas. Representa también el sustento económico y el medio de vida propio de la mayoría de las poblaciones de las zonas rurales de la Unión. Los Estados miembros necesitan de estas poblaciones para la construcción y el desarrollo de Europa, para las acciones de conservación de los recursos naturales y del medio ambiente y sobre todo para contener la despoblación y la desertificación de vastas zonas de la Unión y evitar así el agravamiento de los problemas sociales y de marginación que crecen de manera aterradora en las grandes urbes.

2.4.1. La dimensión humana, la escasez de alternativas y el tipo de personas afectadas, así como el empleo que estos sectores crean localmente, amén del empleo indirecto que fomentan en las zonas de transformación y distribución de materias primas que producen, explican el carácter delicado de las opciones a seguir en la modificación de la OCM, más allá de la mera lógica economicista.

2.4.2. Cabe asimismo poner de manifiesto el escaso peso que la OCM tiene en el presupuesto comunitario del FEOGA (cerca del 3,9 % para un valor de producción final del 16 % del total de la producción comunitaria y con una superficie agrícola útil (SAU) del 4,3 %).

2.4.2.1. La OCM podrá abarcar 1,8 millones de explotaciones agrarias, de las cuales 1,35 millones tienen un tamaño medio de 1,3 ha, mientras que 450 000 son de tipo profesional con un tamaño medio entre 4,2 ha y 7,9 ha.

2.4.2.2. Por todo ello, dada la crisis que atraviesa el sector y la necesidad de proceder a una adaptación, es preciso dotar al sector de medios presupuestarios adecuados para que las medidas aplicadas sean eficaces y favorezcan la competitividad de la producción europea.

2.4.2.3. Los productos hortícolas constituyen un elemento sumamente importante y esencial de una alimentación sana y equilibrada.

Por ello, el Comité se pronuncia a favor de un consumo cada vez mayor de estos productos, de conformidad con las indicaciones de los expertos en nutrición.

2.4.3. El mantenimiento de un amplio y compacto tejido humano justifica plenamente el interés en conseguir los objetivos de la OCM y servirse de sus mecanismos de apoyo y gestión del sector, sobre todo de acuerdo con los compromisos recientemente contraídos por la UE con la firma del nuevo Acuerdo del GATT, y que a decir verdad no se oponen a los tres principios en que se basa la PAC en los términos del artículo 39 del Tratado de Roma.

2.5. En conjunto, la producción hortofrutícola comunitaria representa tan sólo una media del 40% del consumo de la Unión.

Este porcentaje deberá considerarse como una cantidad estratégica por debajo de la cual no será aceptable descender; por ello las modificaciones de la OCM deberán garantizar, como mínimo, el mantenimiento del actual nivel de producción del sector.

2.6. Como consecuencia de la presión de la oferta de frutas y hortalizas en el mercado europeo, habrá que respetar el principio de la preferencia comunitaria en la importación de todos los productos del sector.

En las retiradas del mercado deberá mantenerse la financiación del FEOGA-Garantía para todos los productos a los que ya se aplica este régimen.

En cuanto a los demás productos del sector y, tras un período transitorio, podría aceptarse un régimen de financiación por el FEOGA-Garantía con la eventual participación de las organizaciones de productores.

2.7. Asimismo, habrá que mejorar la constitución y el funcionamiento de las OP (organizaciones de productores) y de sus uniones de acuerdo con el Reglamento Comunitario (CEE) nº 1035/72⁽¹⁾, en el sentido de agrupar la oferta para hacer frente a la concentración acelerada que se observa en la distribución, teniendo sin embargo en cuenta la situación específica de cada región y en particular la dimensión media de las explotaciones agrarias del sector.

2.7.1. La cooperativa agraria, sobre todo en aquellas zonas donde las explotaciones son pequeñas, podrá ser una buena solución para funcionar también como OP aprovechando la gran experiencia y tradición en actividades técnicas y comerciales que, en nombre de sus asociados/productores, recoge ya hoy su producción, asistiendo técnicamente a los productores a lo largo del proceso productivo, al tiempo que almacena, calibra y controla la calidad de la producción que ofrece en distribución para el consumo. Estas organizaciones asociativas pueden garantizar al consumidor el modo de producción utilizado. Cabe aquí destacar, por ejem-

plo, que en las zonas donde la actual OCM ha funcionado más satisfactoriamente (Países Bajos, Bélgica, Bretaña, etc.), las OP son cooperativas. La legislación a modificar en este ámbito deberá tener en cuenta este hecho.

2.8. El Comité se interroga sobre las consecuencias que tendrán para el sector los acuerdos con países no europeos del área del Mediterráneo y de Europa oriental. Si bien entiende las cuestiones geopolíticas y de solidaridad que están en juego, el Comité considera que las concesiones que se hagan no deben correr a cargo únicamente del sector agrario de la UE.

2.8.1. El déficit de las balanzas comerciales de dichos países con respecto a la UE beneficia a otros sectores. Es razonable que la UE compense la injusticia social que el fenómeno representa.

2.9. El análisis de la situación del sector contenido en el documento, tanto a nivel comunitario como a nivel mundial, merece el apoyo del Comité, que también suscribe la intención declarada de reorientar el gasto presupuestario en el sentido de:

- una mayor agrupación de la oferta frente a una distribución cada vez más concentrada;
- un nuevo método de gestión de los excedentes coyunturales y eliminación progresiva de los excedentes estructurales;
- una relación más equilibrada entre productos frescos y productos transformados;
- una redefinición de la normalización, teniendo en cuenta los intereses de los consumidores;
- un enfoque específico para resolver los problemas concretos que plantean algunos productos, «pequeños» a escala comunitaria pero importantes a escala regional o local;
- un mayor control e información al consumidor, incluyendo en este concepto lo referente a las características de los productos (calidad y tamaño de los productos importados y, a ser posible, el modo de producción).

3. Observaciones específicas

3.1. Organizaciones de productores (OP)

3.1.1. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que la forma más eficaz de concentrar la oferta y gestionar el mercado tal vez sean las organizaciones de productores, ya que permitirán establecer una relación más estrecha y equilibrada con la demanda, de gran utilidad para orientar la producción dando satisfacción a las preferencias de los consumidores.

3.1.2. La clave del éxito de la nueva reglamentación estribará sobre todo en conseguir que los productores se asocien voluntariamente en organizaciones de productores y que participen en ellas activamente entregando

(1) DO nº L 118 de 20. 5. 1972.

roda su producción (con la posible excepción de la que se venda directamente a los consumidores), y que éstas sean realmente eficaces para gestionar las campañas, para lo que dispondrán de la asistencia de una red de seguridad al objeto de obtener ingresos adecuados a través del mercado.

3.1.3. La finalidad será garantizar que la oferta satisfice la demanda de manera viable y duradera, con la participación activa de los productores. El Comité considera que la Comisión deberá precisar los requisitos mínimos que una OP deberá reunir para ser reconocida como tal, procurando que sean flexibles para tener en cuenta, entre otras cosas:

- las realidades locales y regionales,
- la dimensión media de las explotaciones,
- la situación socioeconómica,
- la simplicidad, profesionalidad y transparencia de su gestión,
- la creación de mecanismos de control independiente y profesional,
- el hincapié en la «comercialización» y mercadoc-tenia,
- facilitar la asociación entre OP para concentrar mejor la oferta,
- aprovechar, en muchas regiones de explotaciones pequeñas, las cooperativas agrarias y su experiencia, facilitando su reconocimiento como OP siempre que satisfagan las exigencias legales correspondientes.

3.1.3.1. En este sentido, habrá que tener en cuenta también el grado de desarrollo de cada OP y establecer un período adecuado de transición para las adaptaciones necesarias, así como ayudas financieras para las transformaciones que deban llevarse a cabo y para la creación de mecanismos de control.

3.1.3.2. Es preciso además considerar que, para que las nuevas orientaciones tengan éxito, será necesario estudiar los mecanismos financieros al objeto de que las intervenciones se lleven a cabo a su debido tiempo, habida cuenta de la fragilidad económica de muchos productores.

3.2. Cofinanciación

3.2.1. El Comité destaca la incoherencia que se introduciría en la PAC, en sus principales líneas de apoyo al sector, si se adoptara la cofinanciación por parte de los productores y los Estados miembros, mientras que otros productores cuyas OCM ya han sido reformadas seguirían siendo financiados íntegramente por el FEOGA-Garantía (cereales, oleaginosas, producciones pecuarias).

3.2.2. Por otra parte, habrá que considerar que las líneas cofinanciadas, como demuestran diversas acciones precedentes, corren el riesgo de tener un efecto irregular en su puesta en práctica debido a las diferencias económicas entre los Estados miembros, acentuando así los desequilibrios entre los productores de las diferentes regiones de la Unión Europea en lugar de contribuir a atenuarlos.

3.2.3. La cofinanciación de acciones de promoción y «marketing», la mejora de la calidad de los productos y la protección del medio ambiente son objetivos reclamados por la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea, pero sólo podrán alcanzarse cuando los productos importados de terceros países estén sometidos a las mismas exigencias, incluyendo el etiquetado. En caso contrario, podrán tener efectos negativos en los costes sufragados por los productores europeos.

3.2.4. Para la eventual puesta en práctica de la cofinanciación, se necesita un buen período transitorio con financiación al 100 % por parte de la Unión Europea, y sólo al cabo de dicho período y después de un riguroso análisis de la evolución registrada por las OP y el mercado se podrá estudiar su aplicación.

3.3. Fondo de operaciones

3.3.1. El Comité acoge con interés la propuesta de creación de este fondo, que debería ser un verdadero fondo de intervención y gestión del mercado en las OP, y considera que éstas dispondrán así de un valioso instrumento para poner en práctica los programas al objeto, principalmente, de conseguir la necesaria competitividad.

3.3.2. En lo que se refiere a su eventual utilización para pagar las indemnizaciones de retirada y las ventas a la industria, el Comité considera que las frutas y hortalizas no pueden ser objeto de discriminación respecto a las otras OCM ya reformadas, y por ello no deben ser una excepción, participando financieramente en este tipo de acciones.

3.3.3. También en lo que se refiere a la participación pública en los citados fondos habrá que tener en cuenta:

- la situación de los productos comercializados,
- el nivel organizativo de la región,
- el tipo de productores asociados,
- la eventual perturbación de las relaciones de competencia en el mercado interior, como consecuencia de las diferentes políticas practicadas por los Estados miembros.

3.3.4. Por otra parte, el Comité recomienda que, en el marco de la reforma de la organización común del mercado de frutas y hortalizas, se facilite la protección de los productores contra las catástrofes naturales, especialmente mediante la concesión de ayudas financieras a los productores y sus empresas y a las cooperativas, para que puedan suscribir contratos de seguro⁽¹⁾ contra los daños causados por el granizo y las heladas y puedan instalar dispositivos (redes) de protección contra el granizo y sistemas de defensa antiheladas.

3.4. *Funcionamiento del sistema de retiradas*

3.4.1. Las retiradas deben ser, exclusivamente, un sistema de regulación del mercado para gestionar los excedentes coyunturales, y en ningún caso pueden convertirse en objetivo de la producción, por lo que se deben adoptar las medidas adecuadas para evitar que eso ocurra.

La revisión del sistema deberá efectuarse con criterios objetivos, teniendo en cuenta que sólo en seis de los catorce productos que abarca la OCM se ha registrado un funcionamiento incorrecto. De esta manera, no se aceptarán criterios de penalización global.

Toda restricción de los precios de retirada, así como el porcentaje de intervenciones, para los productos que presenten excedentes estructurales, deberían ir acompañados de programas de arranque financiados al 100% por fondos comunitarios.

3.4.2. El Comité estima conveniente que se fijen previamente los porcentajes máximos de productos que deban retirarse del mercado, de acuerdo con las cantidades efectivamente comercializadas por cada una de las organizaciones de productores.

Asimismo, considera que también debería preverse dicha limitación para los productos no sometidos al precio de retirada que fuesen eventualmente objeto de intervención.

3.4.3. El Comité considera que para los productos retirados deben estudiarse y potenciarse alternativas distintas de la destrucción, que normalmente provoca reacciones desfavorables en la opinión pública. Tal vez habría que considerar la distribución gratuita a personas necesitadas, acciones de promoción institucional y educativa, alimentación del ganado, etc., procurando, no obstante, que estas acciones no produzcan distorsiones en el mercado.

3.5. *Control de las importaciones en el ámbito del GATT*

3.5.1. Según los acuerdos suscritos en el ámbito del GATT, habrá que concebir un modelo para la aplicación práctica del sistema de precios de entrada y la cláusula de salvaguardia especial. En este sentido, será preciso tener en cuenta las características del comercio de estos productos. Así, para determinar el precio en frontera habrá que tener en cuenta el precio de importación, los derechos adicionales y el precio medio de los productos europeos e importados en los mercados mayoristas de la Unión.

El precio de entrada tendrá que ajustarse a una fórmula clara de cálculo para evitar distorsiones graves de la competencia.

3.5.2. La Comisión debe estudiar las medidas pertinentes para conseguir un adecuado control de las cantidades, precio y calidad del conjunto de los productos importados, al objeto de vigilar los mercados y garantizar a los consumidores productos sanos y de calidad, así como información sobre el producto presentado mediante un etiquetado apropiado.

3.5.3. El Comité destaca el retraso con que el mercado conoce las normas de aplicación derivadas de los acuerdos del GATT, así como la aplicación de la preferencia comunitaria.

3.5.4. Y también en el ámbito de los acuerdos del GATT, no se debería permitir la creación de barreras artificiales para la circulación de mercancías como, por ejemplo, las fitosanitarias. En caso de interponerse dichos obstáculos, la normativa correspondiente debería ser clara e idéntica para todos los países que hayan suscrito dichos acuerdos.

3.6. *Normas de calidad*

3.6.1. Las normas de calidad deberían mantenerse, pues constituyen un factor importante para la transparencia del mercado y facilitan las relaciones comerciales, ofreciendo además al consumidor un conjunto de indicaciones útiles para su decisión de compra.

3.6.2. No obstante, el Comité aconseja a la Comisión y a los agentes interesados que revisen dichas normas en función de las exigencias del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos sanitarios y valores nutritivos, así como sobre algunos datos organolépticos.

3.6.3. En caso de crisis, habrá que utilizar la normalización como elemento de gestión del mercado.

3.7. *Interprofesiones*

3.7.1. La organización vertical del sector ganaría con el desarrollo de las interprofesiones, como lo demuestra la eficacia conseguida en algunos Estados donde se practica, por lo que el Comité considera que, de acuerdo con el principio de voluntariedad y representatividad, estas organizaciones deberían disponer de una adecuada normativa jurídica comunitaria.

3.8. *Deslocalización*

3.8.1. A pesar de que la Comisión ha minimizado este fenómeno en su documento, el Comité cree que existen condiciones para que se produzca en muchas

(1) Documento informativo: doc. CES 454/94 fin. Dictamen de iniciativa: DO nº C 313 de 30. 11. 1992.

regiones y que podrá convertirse en un grave problema durante los próximos años, por lo que aconseja que se observen de cerca los síntomas y su evolución para combatirlos a tiempo.

3.9. *Período transitorio*

3.9.1. El mercado seguirá experimentando cambios difícilmente cuantificables, sobre todo en lo que al aumento de las importaciones se refiere. Será, pues, necesario que en cada región se prevean planes de adaptación que permitan orientar la producción. Las medidas deberán tener un efecto de choque para conseguir que la producción europea siga siendo competitiva y habrá que elaborar planes de control y evaluación de la eficacia de las medidas aplicables.

3.9.2. Las medidas de reconversión y reestructuración que se tomen deberán orientarse a la satisfacción de la demanda, manteniendo la cuota de mercado a un nivel equivalente o al menos idéntico al actual (40% del consumo) y orientando las inversiones a zonas apropiadas al objeto de mantener el empleo local y evitar la emigración a las grandes aglomeraciones urbanas.

3.9.3. La duración del período transitorio deberá fijarse en función de los resultados de la evaluación realizada y del volumen de recursos financieros que se utilicen.

3.10. *Estadística*

3.10.1. El Comité toma nota de la preocupación de la Comisión en cuanto a las lagunas de que adolecen las estadísticas y considera que se debe trabajar activamente

para colmarlas, con la participación de los agentes del sector (producción, comercio, industria y consumo) a través de sus organizaciones representativas.

3.11. *Productos transformados*

3.11.1. La transformación debe constituir un destino estable para una parte de la producción comunitaria de frutas y hortalizas y no de carácter marginal y subsidiario del mercado y productos frescos, como sucede actualmente con varios productos, para lo que es preciso crear condiciones de transparencia y estabilidad en las relaciones entre los productores y las industrias transformadoras.

3.11.2. En ningún caso la reglamentación del mercado de productos frescos deberá dificultar el acceso de éstos a la transformación, por lo que el Comité podrá respaldar el mantenimiento de la OCM autónoma para estos productos, que corrobore en sustancia el contenido del Reglamento (CEE) nº 426/86, adaptado a la realidad del mercado interior y a una mayor flexibilidad productiva, principios, por otra parte, inscritos en el documento de la Comisión.

3.11.3. Las industrias transformadoras también deberán estar en condiciones de adquirir las materias primas a precios más competitivos, es decir, a precios más asequibles, mediante un sistema contractual que asegure a los productores agrarios precios mínimos garantizados y que asegure a las industrias transformadoras la diferencia de precio entre la materia prima comunitaria y la procedente de terceros países competidores.

Hecho en Bruselas, el 26 de enero de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

1. Enmiendas rechazadas (tercer párrafo del artículo 47 del Reglamento Interno)

En el transcurso de los debates se rechazaron las siguientes enmiendas:

Punto 2.9 (último guión)

Suprímase la frase « un mayor control, ... » y sustitúyase por:

« ... una mayor información a los consumidores, ... ».

Exposición de motivos

Los consumidores se oponen a los controles de calidad que conducen a la retirada de determinados productos del mercado como, por ejemplo, las manzanas pequeñas que tanto gustan a los niños. En su lugar, los consumidores quieren información sobre el tamaño y los métodos de producción.

Resultado de la votación

Votos a favor: 41, votos en contra: 56, abstenciones: 10.

Punto 3.2 — Cofinanciación

Suprímase los puntos 3.2.1, 3.2.2 y 3.2.3 y sustitúyanse por el siguiente punto:

«3.2.1. El Comité aprueba la introducción de la cofinanciación en este sector, ya que hará posible una utilización más responsable y prudente de los fondos de la UE y marcará el camino hacia una posterior reforma de otros sectores.»

Numérese el punto 3.2.4 como 3.2.2.

Suprímase el adjetivo « eventual » de la primera línea (3.2.4).

Suprímase el texto después de « de la Unión Europea » hasta el final del párrafo (3.2.2).

Exposición de motivos

La cofinanciación significa que cada Estado miembro tendrá que contribuir a los gastos. El hecho de tener que aportar una contribución procedente del presupuesto nacional probablemente hará que los Estados miembros sean más prudentes y responsables a la hora de evaluar la necesidad real de desembolsar las cantidades concretas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 40, votos en contra: 64, abstenciones: 8.

Punto 3.6.3

Suprímase este punto.

Exposición de motivos

Los consumidores se oponen a los controles de calidad que conducen a la retirada de determinados productos del mercado como, por ejemplo, las manzanas pequeñas que tanto gustan a los niños. En su lugar, los consumidores quieren información sobre el tamaño y los métodos de producción.

Resultado de la votación

Votos a favor: 40, votos en contra: 59, abstenciones: 7.

2. **Texto rechazado del dictamen de la sección para introducir una enmienda adoptada** (cuarto párrafo del artículo 47 del Reglamento Interno)

Punto 3.1.3 (primera frase)

«La finalidad será la salvaguardia de los principios del control objetivo de la oferta, de manera viable y duradera, con la participación activa de los productores.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 67, votos en contra: 28, abstenciones: 9.

Dictamen sobre las relaciones de la Unión Europea con Rusia, Ucrania y Belarús

(95/C 102/11)

El 29 de abril de 1993, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre las relaciones de la Unión Europea con Rusia, Ucrania y Belarús.

La Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de enero de 1995 (ponente: Sr. Petersen).

En su 322º Pleno (sesión del 26 de enero de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría y tres abstenciones el siguiente dictamen.

Chechenia: Cese inmediato del conflicto bélico

El Comité Económico y Social sigue con consternación e inquietud los enfrentamientos sangrientos que tienen lugar en Chechenia. Los derechos humanos son diariamente objeto de violaciones múltiples. Día tras día se causa a la población chechena sufrimientos indecibles. El Comité hace un llamamiento a la Unión Europea para que ejerza su influencia y persuada a Rusia de poner término definitivamente a este absurdo derramamiento de sangre y procure inmediatamente una solución política al conflicto. La Unión Europea debe hacer comprender que el curso de las reformas políticas en la Federación Rusa está expuesto a la contingencia de que aumente el peligro de causar perjuicios graves —económicamente también— al propio país. Nuestros objetivos comunes, según consta en el documento CSCE de Helsinki, de 1992, son el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales —incluidos los derechos de los que pertenecen a las minorías nacionales—, de la democracia y del Estado de Derecho. Estos son inalienables. Su observancia constituye la base de la colaboración y cooperación en la CSCE y la piedra angular del desarrollo de nuestras sociedades. ¿Qué valor tienen —pregunta el Comité— estos principios y objetivos solemnemente proclamados en la CSCE, si pueden ser puestos en peligro por alguno de los Estados firmantes?

El Comité se ha pronunciado siempre en favor de un diálogo político continuado con las democracias de Europa Central y Oriental. Ha apoyado unánimemente el proceso de acercamiento de los Estados interlocutores del Este a la Comunidad Europea y ha pedido la inclusión de estos Estados en un Espacio Económico Paneuropeo. El Comité ha suscrito sin reservas la voluntad, confirmada en los Acuerdos de colaboración y cooperación, de colaborar conjuntamente en el robustecimiento de las libertades políticas y económicas, que constituyen el fundamento mismo de la colaboración. Es necesario para ello que el respeto de los principios de la democracia y de los derechos humanos se considere como pauta de conducta para la política interior y exterior y, simultáneamente, componente esencial de la colaboración. La Comunidad Europea y sus Estados miembros deberían explicar con miras al acuerdo que conceden una extraordinaria importancia a estas cuestiones. Por consiguiente, la Comunidad debería aplazar

la entrada en vigor de lo convenido con carácter transitorio sobre la parte del acuerdo relativa al comercio. Se pide también a los Estados miembros de la Comunidad Europea que aplacen la ratificación del acuerdo hasta que Rusia haya acometido con determinación las reformas políticas y sociales, hasta que quede claro que en el futuro los conflictos interiores —como los de Chechenia— se solucionarán con medios políticos, y no con los de las fuerzas militares.

Resumen

Dadas las dimensiones del dictamen, el Comité estima oportuno describir en primer lugar de modo conciso sus apreciaciones y recomendaciones sobre las relaciones de la Comunidad Europea con Rusia, Ucrania y Belarús. El núcleo está constituido por los Acuerdos de colaboración y cooperación, firmados el primer semestre de 1994 por la Comunidad Europea y sus Estados miembros y Rusia y Ucrania. Al objeto de facilitar la comprensión de las profundas transformaciones que tienen lugar actualmente en los Estados interlocutores del Este —y de sus causas—, el Comité considera conveniente esbozar también a grandes rasgos la disgregación de la Unión Soviética. Se examinan someramente, además, las tentativas de reformas, políticas y económicas, en las repúblicas independientes, porque la valoración de diversos pasajes de los acuerdos sólo se hace inteligible contra el telón de fondo de las medidas reformistas ya iniciadas.

El Comité valora positivamente en principio los Acuerdos de colaboración y cooperación, pero al mismo tiempo subraya que la diversa fuerza de negociación de las repúblicas independientes no debería desempeñar un papel en la organización de las relaciones entre las Partes contratantes y se debería renunciar en lo posible a una diferenciación entre repúblicas europeas y asiáticas. Cualquier tipo de desigualdad de trato seguirá deteriorando el espacio económico de la CEI, acelerará la desintegración, ya inquietante, y planteará problemas considerables al Comité económico de la CEI recientemente creado. Los acuerdos no preferenciales, mixtos y, por consiguiente, sujetos a ratificación regulan una amplia gama de relaciones políticas, económicas y comerciales. Representan un tipo de acuerdo intermedio entre los acuerdos de cooperación y comercio y los

acuerdos europeos. A finales de 1992 dieron comienzo las reuniones bilaterales con Rusia, y poco tiempo después también con Ucrania (puntos 3.1 a 3.6).

El Comité suscribe sin reservas la voluntad manifestada por las Partes contratantes de colaborar en el robustecimiento de las libertades políticas y económicas, que son el fundamento mismo de la colaboración. El Comité comparte el punto de vista de las Partes contratantes en cuanto a la eminente importancia que se debe conceder al Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos, especialmente los derechos de las minorías, la creación de un sistema de pluripartidismo con elecciones (secretas) libres y democráticas y la liberalización de la economía al objeto de crear una economía de mercado. El Comité acoge favorablemente también la relación que establecen los interlocutores entre realización de la colaboración y continuación de las reformas políticas y económicas en los países del Este (punto 3.7).

El Comité atribuye un valor de compromiso político a la comprobación conjunta hecha por los interlocutores de que Rusia debe clasificarse como país con una economía de transición. El futuro dirá hasta qué punto este compromiso es económicamente realista y sólido. Por el contrario, Ucrania seguirá clasificándose como país de comercio de Estado. El Comité considera que la diversa clasificación de ambos Estados es probable que deba atribuirse sobre todo a la mayor fuerza de negociación de Rusia (punto 3.8).

El Comité critica explícitamente que en ambos acuerdos se evite claramente el reconocimiento de los principios de justicia social. Debería ser un hecho harto sabido para los interlocutores de la negociación que los procesos de transformación van acompañados de enormes convulsiones sociales. Pueden conducir, en última instancia, a que la población rechace democracia y economía de mercado, porque perciba que los costes sociales y humanos son demasiado elevados. En este contexto, el Comité defiende al mismo tiempo la idea de que en los acuerdos no sólo se hable exclusivamente de economía de mercado, sino de economía de mercado social como objetivo al que deberían aspirar las reformas (puntos 3.9 y 3.10).

El Comité estima sumamente insatisfactorio el contenido de los principios generales de los acuerdos. Es cierto que el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos aparecen caracterizados como componente esencial de los acuerdos. Este reconocimiento es, sin embargo, insuficiente. El Comité lamenta sobre todo que la Comunidad Europea no haya logrado fijar definitivamente como elemento esencial en el acuerdo con Rusia la creación y mantenimiento de los principios de la economía de mercado, destacado explícitamente en el primer mandato de negociación. Para el Comité, esto equivale a emitir una señal política falsa y es algo poco alentador para las fuerzas reformistas que defienden la economía de mercado. Por lo demás, el Comité propone que en los acuerdos se definan también como elementos fundamentales la protección de los derechos sociales fundamentales y de los derechos de las minorías (punto 3.14).

El Comité considera importante la cláusula evolutiva, en virtud de la cual en 1998 se examinará conjuntamente si en Rusia (en Ucrania) se cumplen los requisitos económicos (por ejemplo, estructuras fundamentales de la economía de mercado) para poder iniciar las negociaciones sobre la creación de una zona de libre cambio. El Comité habría preferido —a causa sobre todo de la necesaria creación de un clima de confianza— un texto más preciso (punto 3.15).

El Comité critica nuevamente el hecho de que los contactos —que son irrenunciables— entre los medios socioeconómicos de ambas Partes contratantes no hayan sido mencionados explícitamente en ningún momento. En la Unión Europea debería existir también consenso en torno a la idea de que nunca habrá un espacio económico europeo común si los grupos sociales deben vivir en la sombra del mismo. El Comité propone a la Comunidad que durante la primera revisión de los acuerdos ambas instituciones examinen conjuntamente si para entonces ha llegado el momento de institucionalizar en un Comité Consultivo Paritario los contactos entre los miembros del Comité Económico y Social y los miembros de órganos análogos en los Estados contratantes del Este. Durante el período transitorio, el Comité debería organizar en forma de rondas de conversaciones el diálogo y la cooperación de los grupos sociales (puntos 3.18 y 3.45).

Las Partes contratantes se otorgan mutuamente en el capítulo correspondiente al comercio la cláusula general de nación más favorecida en el sentido del artículo I del GATT. El Comité acoge favorablemente la supresión mutua de las restricciones cuantitativas a la importación, con la salvedad de las reglamentaciones especiales para textiles, productos CEEA y material nuclear. El Comité considera que la cláusula de protección que se ha acordado en caso de desequilibrios del mercado debería redactarse de modo más concreto y sustituirse cuanto antes por las disposiciones análogas del GATT 94. Lo mismo rige para las medidas antidumping o compensatorias. En cuanto a la política aduanera, el Comité lamenta que la Comunidad haya omitido acordar un «standstill» para el arancel exterior (ruso/ucraniano). Mientras estos dos países no dispongan de la condición de miembros del GATT/de la OMC, podrán elevar arbitrariamente —pese a las consultas previas— la protección arancelaria (puntos 3.19 a 3.26).

En lo que se refiere al mercado del trabajo, el Comité expresa su desacuerdo con que se prohíba el acceso al mercado de trabajo de la Comunidad a familiares de trabajadores legalmente empleados de ambos Estados contratantes. Otro asunto diferente es que el mercado comunitario del trabajo no señale para los próximos años —a causa del elevado desempleo y de los márgenes de actuación extremadamente limitados a medio plazo— ningún tipo digno de mención de necesidades de mano de obra. La Comunidad deberá evitar, pues, cualquier acuerdo del que pudiese derivarse un derecho —aunque sólo fuese político— a la libre circulación (transfronteriza) de trabajadores procedentes de terceros países (punto 3.27).

En lo que se refiere a la negociación de las reglamentaciones en materia de establecimiento y actividad comercial de sociedades, el Comité considera que es urgentemente

necesario revisar las disposiciones, sobre todo en el sector de las prestaciones de servicios financieros. Las disposiciones acordadas con Rusia deparan por el momento a los bancos comunitarios desventajas competitivas inequívocas que deberían eliminarse lo más rápidamente posible, con mayor rapidez en todo caso que el plazo de actuación previsto, del cual de todas maneras sólo se conocen las líneas generales (punto 3.30).

El Comité se congratula de que se autoricen pagos corrientes en moneda de libre conversión para los intercambios bilaterales de pasajeros, mercancías y servicios. Suscribe también las primeras tentativas de liberalización de la circulación de capitales. Al mismo tiempo, el Comité pide a las Partes contratantes que sigan adelante con perseverancia por el camino elegido. Las ventajas inherentes a la posición competitiva y especialización en materia de una creciente libertad de circulación de bienes y servicios sólo podrán aprovecharse enteramente —a juicio del Comité— cuando, salvando las fronteras, exista libre circulación del capital (punto 3.33).

Las disposiciones relativas a la competencia representan un punto débil de los acuerdos. Las disposiciones acordadas son de redacción tan laxa y de carácter tan poco vinculante que apenas pueden dar lugar a reclamaciones, ni para las Partes contratantes ni para las empresas europeas. El Comité destaca en este contexto la disposición manifestada por la Comunidad de proporcionar a los interlocutores del Este, a petición propia, asistencia técnica en la elaboración y aplicación de las normas sobre competencia (punto 3.34).

En materia de protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial, Rusia y Ucrania tienen la intención de lograr, al final del quinto año siguiente a la entrada en vigor del acuerdo, un nivel de protección «comparable» al de la Comunidad Europea. El Comité considera que habría sido mejor que las Partes contratantes hubiesen llegado a un acuerdo sobre un nivel de protección «equivalente». El Comité expresa una postura escéptica ante lo convenido en materia de solución de conflictos en caso de divergencias de criterio resultantes de la aplicación de los acuerdos y de los convenios multilaterales recogidos en lista. También en este caso, el procedimiento está concebido de modo extraordinariamente laxo, su resultado final es la realización de reuniones de carácter no vinculante y es muy inferior al mecanismo análogo previsto en el GATT (punto 3.35).

Rusia y Ucrania tienen la intención de armonizar progresivamente sus normativas jurídicas con la legislación comunitaria. El Comité se congratula de esta declaración de intenciones. No ignora, sin embargo, en modo alguno las graves dificultades que la armonización jurídica lleva aparejadas para los Estados del Este. El Comité considera que en el marco de los comités de cooperación se deberían crear grupos especializados para determinar sectores prioritarios con miras a la aproximación. El Comité lamenta que en los acuerdos no se hayan fijado plazos para las medidas jurídicas de adaptación (puntos 3.36 y 3.37).

Las Partes contratantes se proponen fomentar la cooperación económica para fortalecer y desarrollar las

actuales relaciones económicas en beneficio mutuo. Merece especial atención el hecho de que todas las Partes contratantes consideran esencial contribuir también a un desarrollo social armónico. El Comité alberga serias dudas respecto de que sólo la enumeración de múltiples ámbitos de actuación política, su coexistencia fuera de toda relación baste ya por sí misma para proporcionar una contribución eficaz a la consecución de los objetivos macroeconómicos previstos. Se debe prestar atención también al hecho de no se trata sólo de uno o dos interlocutores del Este: un apoyo y cooperación semejantes esperan los Estados asociados de Europa Central, el Báltico y las demás repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética. El Comité considera que habría sido más indicado ponerse de acuerdo desde el principio sobre la lista de prioridades económicas para la cooperación. Por ejemplo, en el sector de las infraestructuras, la modernización o el cierre definitivo de las centrales nucleares, así como en el de la protección de la salud humana y del medio ambiente existe una urgente necesidad de actuación (puntos 3.38 a 3.40).

A diferencia de los acuerdos europeos, el Acuerdo de colaboración y cooperación con Rusia contiene una amplia gama de disposiciones sobre la cooperación en materia de prevención de delitos. Este dispositivo es para el Comité una medida que debió haberse adoptado desde hace mucho tiempo. El Comité hace un llamamiento a la Comunidad Europea y a sus Estados miembros para que lleven a cabo cuanto antes las consultas previstas y una «estrecha interacción» con Rusia y presten asistencia administrativa y técnica (punto 3.41).

El Comité suscribe las disposiciones generales acordadas en virtud de las cuales Rusia y Ucrania recibirán asistencia técnica en forma de ayudas financiadas con cargo a los recursos del Programa TACIS de la Comunidad. A fin de garantizar una utilización óptima de los recursos disponibles, la asistencia técnica acordada se coordinará estrechamente con contribuciones procedentes de otras fuentes. El Comité apoya esta intención y da por supuesto que el proyecto de coordinación incluye todas las ayudas financieras que contribuyan a la reorganización económica de los Estados reformistas del Este. El Comité aboga también en favor de que se exploten en mayor medida las fuentes nacionales de capital con vistas a las inversiones productivas y se frene la considerable evasión de capitales. No obstante, esto sólo se conseguirá aplicando una política de estabilización macroeconómica consistente y creando unas condiciones marco empresariales más apropiadas, estables y calculables (puntos 3.42 a 3.44).

1. La disgregación de la Unión Soviética y la formación de las repúblicas independientes

1.1. Desde finales de los años setenta, e incluso antes, las reivindicaciones de los ciudadanos soviéticos en favor de unas mejores condiciones de vida tuvieron un ritmo de crecimiento significativamente más rápido que la capacidad de rendimiento de la economía nacional. Pese a los elevados objetivos macroeconómicos, fijados año tras año por la dirección soviética, los resultados reales quedaron muy por debajo de las metas señaladas.

La distancia respecto de los principales países industriales del mundo occidental se acrecentó progresivamente. El abismo entre deseo y realidad se hizo tan grande que obligatoriamente había de desencadenar la crisis del sistema económico soviético. Ésta fue ya objeto de detenidos debates en el seno del partido durante la era Breznev. No obstante, las tentativas de reformas económicas en los años sesenta y setenta estaban abocadas al fracaso, porque no pretendían conmovir los cimientos del sistema tradicional de planificación y debían llevarse a cabo sin modificar las condiciones políticas. Con la elección de Gorbachov al cargo de Secretario general del PCUS (marzo de 1985), los debates en torno a las reformas adquirieron una nueva dimensión. En el XXVII Congreso del PCUS (febrero de 1986), Gorbachov lamentó en términos inequívocos que « las intervenciones prácticas de los órganos del partido y del Estado fuesen a remolque de las exigencias de la época y de la vida. La desidia, formas y métodos de dirección anquilosados, la disminución del dinamismo en el trabajo (y) el creciente burocratismo » (1) han ocasionado —afirmó— daños considerables. A consecuencia de este análisis implacable, en el Pleno del Comité Central del PCUS celebrado en junio de 1987 abogó en favor de una reforma económica radical y de la reorganización fundamental de la dirección económica (*perestroika*). Había que superar los procesos de estancamiento, eliminar todo lo que supusiera un freno, crear un mecanismo fiable y eficaz para acelerar el desarrollo socioeconómico y conferir a éste un dinamismo más intenso (2).

1.2. En el proceso de la « perestroika », que debía organizar el sistema burocrático dictatorial existente en la Unión Soviética por medio de reformas « más activas, más abiertas, más flexibles y más eficaces », el PCUS desempeñó un papel decisivo. Ya entonces estaba claro que una gran parte de los miembros del Comité Central no apoyaría el curso de las reformas de Gorbachov. El proceso de reorganización que se ponía en marcha chocaba con el sistema autoritario en todos los niveles y en todos los ámbitos de la vida social. Esto fue lo que movió a Gorbachov a celebrar, en junio de 1988, la 19ª Conferencia del Partido de la Unión del PCUS. Ésta reclamó un nuevo Parlamento, un fortalecimiento del poder presidencial, la creación de la economía de mercado y una mayor autonomía económica de las diversas repúblicas de la Unión. Estas reivindicaciones suscitaban también una resistencia considerable, pues afectaban a los intereses de numerosos sectores de la población. Hubo resistencia por parte de la « nomenklatura » del partido, las estructuras del Estado (desde la administración central hasta los órganos de poder local), el complejo militar industrial y, muy en particular, una gran parte de la población, que corría el riesgo de perder la ideología y la única orientación política conocida hasta el momento.

1.3. Sin un amplio apoyo público, las ideas reformistas no podían imponerse contra las rígidas estructuras y los antiguos modelos ideológicos. Resultaba indispensable establecer una mayor transparencia (*glasnost*). Los problemas y las carencias debían someterse a debate público y examinarse detenidamente. En el camino hacia

una mayor democracia se modificó la Constitución y se creó como órgano constitucional el Congreso de los Diputados del Pueblo (marzo de 1989). Es cierto que las elecciones para el Congreso de los diputados del pueblo podían considerarse ni valorarse todavía como libres elecciones en el sentido vigente en la democracia occidental, pero constituían una importante etapa en dirección a la democracia y no eran comparables con las « elecciones » que hasta ese momento se conocían en la Unión Soviética. Muchos diputados del Congreso electo eran miembros o antiguos miembros del Partido Comunista, y seguían constituyendo también —desde este punto de vista— la principal fuerza política. Con todo, las elecciones al Congreso de los diputados del pueblo significaron una ruptura del monopolio político del PCUS y también el comienzo de la limitación del poder del aparato del partido, sin, no obstante, poner en tela de juicio la « función directiva » del partido. Se retiró al PCUS la gestión y el control que ejercía directamente sobre la economía y fueron disueltas las correspondientes estructuras del partido hasta sus niveles locales. Se suprimió la mayor parte de los privilegios de los funcionarios del partido. De su condición de instrumentos del poder central se vieron obligados a transformarse, si querían sobrevivir como clase política, en portavoces críticos de su región frente a Moscú. En las repúblicas y regiones de la Unión surgieron —por la fuerza de estos imperativos, agudizados con las crecientes dificultades de abastecimiento— tendencias separatistas, que posteriormente adquirieron también tintes nacionalistas.

1.4. Los síntomas de desintegración del sistema socialista se aceleraron desde la segunda mitad de 1989. A partir de agosto de dicho año, los gobiernos comunistas de Europa Central y Oriental se desmoronaron, una vez que Gorbachov dejó de apoyarlos directamente. Lituania fue la primera república de la URSS que declaró, en marzo de 1990, su independencia. En las repúblicas soviéticas se celebraron elecciones parlamentarias. La lucha por el mantenimiento o la disolución de la Unión Soviética adquirió una nueva dimensión con la elección de Boris Yeltsin a Presidente del Parlamento de la República de Rusia y con la proclamación de la soberanía de ésta. La Unión de Estados empezó a perder su identidad corporal con la soberanía de Rusia. El resto de las repúblicas fue proclamando igualmente de diversa forma su soberanía hasta finales de 1990. A fin de garantizar, no obstante, la supervivencia de la Unión Soviética, sobre todo por razones económicas, Gorbachov propuso una Unión de Estados Soberanos. Mediante referéndum celebrado en marzo de 1991 se aprobó el proyecto de Tratado de la Unión. La ratificación, prevista para el 20 de agosto de 1991, no llegó a tener lugar a causa del golpe de Estado (19 de agosto). A principios de septiembre de 1991, el Parlamento Soviético constituyó un gobierno provisional para la transición hacia una Unión de Estados Soberanos. Algunos días más tarde, Ucrania declaró su negativa a formar parte de ésta. El 16 de noviembre de 1991, Yeltsin —que a mediados de junio de 1991 había sido elegido Presidente de la Federación Rusa— promulgó diez decretos por medio de los cuales Rusia asumía funciones desempeñadas hasta ese momento por el Gobierno central.

1.5. A pesar de las declaraciones y sin la participación de sus parlamentos, los representantes de Rusia, Belarús y Ucrania crearon pocos días más tarde en el « bosque de

(1) M. Gorbachov, Informe político del Comité Central del PCUS en el XXVII Congreso del Partido, Moscú, 1986.

(2) M. Gorbachov, *Perestroika*. La segunda revolución rusa. Una nueva política para Europa y el mundo. Munich, 1989.

Belovezha», el 8 de diciembre de 1991, una Confederación de Estados Independientes. En el acuerdo se proclamaba que todas las normas jurídicas de la URSS habían dejado de tener vigencia. Al mismo tiempo, los tres presidentes recordaban que sus países habían sido —según afirmaban— los iniciadores, en 1922, de la fundación de la URSS, razón que concedía a sus Estados el derecho a declarar a su vez la disolución de la Unión Soviética. El 21 de diciembre de 1991 se firmó en Alma Ata un documento titulado «Sobre el final de la Unión Soviética» y se creó la Comunidad de Estados Independientes (CEI) por parte de las antiguas repúblicas de la Unión Soviética, con la excepción de las Repúblicas Bálticas y de Georgia. En la declaración sobre la fundación de la CEI se afirma que la cooperación de los miembros se basa en el principio de igualdad jurídica. La CEI, se dice, no es «ni un Estado ni una entidad supranacional».

2. Sobre los procesos de reforma en Rusia, Belarús y Ucrania

2.1. Rusia

2.1.1. Al disolverse la Unión Soviética, Rusia y el resto de las repúblicas heredaron las estructuras políticas del sistema social comunista. El Soviet Supremo de Rusia había sido elegido cuando aún existía la Unión Soviética. La proporción mayoritaria no estaba claramente definida y variaba según el asunto de que se tratase. Una circunstancia determinante era que los diputados representaban ante todo las aspiraciones de determinados territorios y apenas a grupos de intereses sociales. Con el progreso de los proyectos de reformas aumentaron las divergencias de opinión entre el Presidente y el Soviet Supremo. Éstas no eran en ningún caso el resultado de un conflicto entre un presidente reformista y un parlamento antirreformista —aunque las reformas contaban con suficientes opositores en el seno del parlamento—, sino que tenían que ver sobre todo con los métodos que debían elegirse para aplicar las reformas. Los asuntos suscitados eran múltiples. ¿Había que adoptar una política de reformas rápidas, sin tener en cuenta las fricciones sociales, u optar por una política de acceso a la economía de mercado acompañada por medidas sociales? ¿Había que adoptar un modelo de mercado importado o desarrollar una variante rusa? La aparición de conflictos relativos a la redistribución de la propiedad agravaba la situación. Los grupos de interés y algunos diputados luchaban, en el marco de un proceso histórico indudablemente único, por la posesión de partes de la propiedad del Estado en curso de privatización. Éstas eran a menudo atribuidas en condiciones dudosas, por debajo de su valor o incluso gratuitamente, en forma de bienes raíces e inmobiliarios, centros de producción, viviendas y terrenos. En estas cuestiones estaban enfrentados los representantes de las enormes empresas del Estado, las nuevas empresas privadas, los agricultores y la población. Uno de los puntos más críticos estribaba en ponerse de acuerdo sobre los grupos sociales que debían participar en los beneficios resultantes de la inflación y los que habían de soportar los costes. Esta lucha por la redistribución de la propiedad fue interrumpida momentáneamente, el 21 de septiembre de 1993, por la disolución del parlamento.

Es un hecho muy lamentable que en esta época no se hubiese encontrado aún una solución convincente a ninguna de las cuestiones candentes que habían originado el conflicto.

2.1.2. Las elecciones parlamentarias del 12 de diciembre de 1993 fueron las primeras elecciones pluripartidistas que se celebraban en Rusia. Había que elegir la Duma Estatal (Cámara Baja) y un Consejo de la Federación (Cámara Alta) como representación de los territorios administrados. Los resultados de las elecciones parlamentarias deben valorarse como un retroceso para la política de reformas de Yeltsin. Participación y resultados electorales muestran que una gran parte de la población no suscribía el rumbo elegido hasta el momento para las reformas. El fracaso de los intentos de reforma procede principalmente del hecho de que la población debía aceptar ya elevadas cargas, sin que estuviesen presentes mejoras perceptibles. Se confirmó también el hecho de que el antiguo parlamento, disuelto el 21 de septiembre de 1993, reflejaba de manera extraordinariamente precisa el estado de ánimo de la población y la situación política en Rusia. El resultado de las elecciones no es en esta medida ninguna casualidad. Nadie podía esperar de modo realista que la composición del nuevo Parlamento, ahora democráticamente legitimado, generase menos conflictos que la del antiguo. Saber si volverán a aparecer disensiones, y con qué virulencia, es algo que depende de las medidas que se adopten para continuar las reformas. No se debe olvidar al respecto que en el marco de la futura política de reformas el Presidente debe tener en cuenta igualmente las aspiraciones del ejército ruso, con ayuda del cual puso fin al golpe de Estado del «trágico octubre de 1993». El Presidente se apoya cada vez más en los «ministerios fuertes», en el ejército y el «aparato de seguridad». Actualmente es imposible evaluar con datos fiables las consecuencias resultantes para el desarrollo de la democracia y del parlamentarismo. Por el momento, en todo caso, se perfila un *modus vivendi*. El Parlamento es consciente evidentemente de la necesidad de una transformación estructural de Rusia. No se han producido hasta ahora enfrentamientos calculados. Naturalmente, los nuevos órganos que continuamente se crean, como la «Cámara social adjunta al Presidente» y la comisión de coordinación prevista en el «Acuerdo sobre la paz civil», pueden interpretarse como desconfianza del Presidente hacia el Parlamento y las instituciones existentes.

2.1.3. Tras los resultados electorales, los escaños de la Duma Estatal han quedado repartidos del modo siguiente: de los 450 escaños elegibles, los partidos reformistas de orientación democrática sólo pudieron obtener una escasa cuarta parte, mientras que el polo directamente opuesto, compuesto por las fuerzas que se pueden calificar como conservadoras antidemocráticas, pudieron reunir un tercio aproximadamente de los votos. Los independientes y partidos pequeños obtuvieron igualmente en torno a un tercio de los escaños. Los puntos de cristalización propiamente hablando son el bloque reformista «Opción Rusia», con sólo 65 escaños, y el Partido Liberal Democrático de extrema derecha de Zhirinovski, que ha logrado convertirse en el segundo grupo por orden de importancia, con 64 escaños. No cabe duda de que las relaciones entre los partidos y los bloques reformistas no son claras. Además, la

clasificación de los independientes en términos de derecha o izquierda es en muchos casos problemática y puede dar lugar a conclusiones erróneas. Las alianzas electorales no han de ser tampoco necesariamente de larga duración. De difícil apreciación es el comportamiento que adopte en el futuro el Consejo de la Federación (178 diputados). Está formado por dos representantes respectivamente de cada una de las entidades federativas (repúblicas, regiones). Una gran proporción de estos diputados formaba parte ya del Soviet Supremo.

2.1.4. El referéndum sobre la Constitución, celebrado al mismo tiempo que las elecciones al Parlamento, confirmó el proyecto de Constitución presentado por Yeltsin, puesto que la participación de votantes inscritos en el censo fue superior al 50% y más del 50% votaron a favor del proyecto. Esto puso punto final oficialmente a la larga y complicada polémica en torno a la nueva Constitución rusa y los derechos del Presidente. No obstante, 19 de los 89 territorios administrados (9 repúblicas y 10 regiones autónomas) denegaron su aprobación al proyecto de Constitución. La Constitución está hecha a la medida del Presidente. Le confiere de facto el derecho de decidir sobre todos los asuntos importantes y, en caso de conflicto con el Parlamento, pasar por encima de éste: algo que muy pronto podría hacerse realidad en vista de la composición del nuevo Parlamento democráticamente legitimado y los problemas económicos pendientes de solución. La posición dominante del Presidente aparece expresada también en el hecho de que decide de forma determinante la composición del gobierno, puesto que es él quien designa a los ministros y nombra al presidente del gobierno con el acuerdo de la Duma Estatal. Es quien tiene el poder de decisión sobre la dimisión del gobierno y la destitución de los diversos miembros del gabinete. Las competencias otorgadas por la Constitución en materia de directrices garantizan al Presidente una influencia determinante en la política exterior e interior. El Presidente puede disolver al Parlamento, pero lo contrario, la destitución del Presidente, sólo es posible por medio de ambas cámaras parlamentarias y el Tribunal Constitucional en caso de alta traición. La Constitución decide inequívocamente en favor del poder central. Tal como establece, se deberá poner término a la coexistencia, que prevalecía hasta la aprobación de la nueva Constitución, entre órganos ejecutivos y legislativos en los diferentes niveles de la Federación. Deberán existir estructuras de poder claramente definidas. Así, por ejemplo, el texto de la Constitución no establece ya distinciones entre entidades federales (repúblicas, regiones, etc.) con derechos diferentes. El grado de aplicación que el texto de la Constitución adquiera en la práctica dependerá en buena medida de las entidades federales. La clara orientación hacia un refuerzo de las relaciones de poder en favor del Presidente puede revelarse también algún día como una desventaja, si Yeltsin hubiese de abandonar el cargo y éste fuese ocupado por un representante de las fuerzas nacionalistas o de extrema derecha.

2.1.5. En tiempos de la Unión Soviética, la Federación Rusa sustituía ya las leyes de aquélla por actos legislativos rusos. Desde 1991 se han aprobado otras leyes y decretos encaminados a garantizar una rápida transformación de la economía: ley sobre las empresas (29 de diciembre de

1990), ley sobre la privatización, ley sobre la competencia y reducción de la actividad de monopolio en los mercados comerciales, leyes sobre bancos y actividades bancarias, bolsas de contratación y operaciones bursátiles. Además, han entrado en vigor numerosos decretos presidenciales, decisiones del Soviet Supremo, reglamentos del Consejo de ministros y otras directivas de los órganos federativos. El principal inconveniente de este tipo de legislación reside en la insuficiente seguridad jurídica, porque los decretos pueden ser objeto de modificaciones a corto plazo, o bien de anulación, circunstancia que mantiene la incertidumbre en cuanto al desarrollo del proceso de reformas. Se sigue intentando también regular los puntos de detalle de la vida económica mediante innumerables regímenes de autorización aplicados a ciertos grupos o a ciertas funciones, en lugar de definir primero los elementos fundamentales y constitutivos de una economía social de mercado y crear un marco de ordenamiento macroeconómico convincente.

2.1.6. En este contexto apenas cabe sorprenderse aún de que la actual política de reformas se considere inconsistente y esporádica. Hay una gran cantidad de programas y propuestas sobre vías para las reformas. Reflejan las diversas concepciones de autores y grupos, pero no constituyen una base para la política económica. El Gobierno ha expresado claramente sus puntos de vista e ideas en diversos planes de medidas o en actos ejecutivos. No se puede hablar, sin embargo, de programa global y equilibrado de reformas. Poco antes de las elecciones parlamentarias (diciembre de 1993), el Presidente y el Gobierno seguían haciendo regalos electorales. Se aumentaron los salarios mínimos, los subsidios de desempleo y las pensiones. Se hicieron nuevas promesas sobre los salarios —que no se habían pagado desde hacía meses— a los trabajadores de las minas y fábricas metalúrgicas amenazadas por la huelga. A los «nuevos empresarios financieros» se garantizaba protección frente a la competencia; la agricultura podía beneficiarse, gracias a la limitación de las importaciones de cereales, de los créditos liberados para inversiones y los complejos industriales dispondrían de la autorización para constituir consorcios financieros e industriales según el modelo asiático. Según parece, el Presidente Yeltsin y el Primer ministro Chernomyrdin han encontrado en los últimos meses un denominador común en lo que se refiere a las medidas pendientes de adopción. En las declaraciones al respecto se señala que lo importante es aplicar el programa de gobierno, de agosto de 1993, y no proponer nuevos objetivos. Pese a todo, sigue existiendo el peligro de que la transformación del sistema resulte frenada por una política económica inconsecuente y una insuficiente realización de las declaraciones de intención.

2.2. *Belarús*

2.2.1. En Belarús se ha formado desde 1991 un número considerable de Partidos y Movimientos (el número de los inscritos alcanzaba un total de 497 el 10 de marzo de 1993). Entre los grupos más importantes representados en el Soviet Supremo figuran el Partido Comunista, los Comunistas de Belarús y el Movimiento Popular Renacimiento. Las posiciones de los reformistas y de los diputados elegidos en tiempos de la Unión Soviética son divergentes. No obstante, los debates no

son, ni mucho menos, tan virulentos como en Rusia. El Gobierno ha logrado, gracias a compromisos y a una actuación precavida, preservar en gran parte la estabilidad política. Esta apreciación de fondo sigue siendo válida también tras la elección del nuevo Presidente, en julio de 1994. No obstante, se percibe al mismo tiempo que los cambios en la manera de pensar y en la sociedad han sido significativamente menores que, por ejemplo, en Rusia. La administración y los grupos y partidos sociales siguen siendo prisioneros de la antigua manera de pensar. Los proyectos importantes son continuamente objeto de aplazamientos. La nueva Constitución se aprobó finalmente a principios del mes de marzo de 1994. El innegable déficit en materia de descentralización es atribuido a razones objetivas de peso, como la falta considerable de materias primas, una división pronunciada del trabajo, la desfavorable situación geopolítica y las consecuencias de la catástrofe de Chernobil. La dependencia de Belarús frente a Rusia, tanto en el sector energético como en el de las exportaciones, suscita ya en ciertos grupos la idea de una reunificación con la Federación Rusa. También el nuevo Presidente, Lukachenko, se declaraba partidario, antes ya de las elecciones, del establecimiento de vínculos más estrechos con Rusia. Por razones diversas, no obstante, principalmente a causa de la actitud negativa de Moscú, se ha abandonado la idea de unión monetaria con Rusia, prevista inicialmente sobre la base del Acuerdo relativo a la adhesión de Belarús al sistema monetario ruso. En su lugar se firmaron, a principios de 1995, acuerdos sobre la liberalización de los intercambios comerciales, una unión aduanera, medidas sobre la conversión de las monedas entre ambos Estados, la creación de grupos comunes de financiación de la industria y una profundización del comercio y demás relaciones económicas. Al mismo tiempo se concluyeron acuerdos sobre el mantenimiento de la estación de radar rusa de Gantsevichski y del centro de mando Vileika para la flota rusa de submarinos. Además, la política de Belarús se propone reforzar la cooperación con las demás repúblicas de la CEI.

2.2.2. La República de Belarús proclamó su soberanía el 27 de julio de 1990. Sólo algunas semanas más tarde, el Soviet Supremo de Belarús decidía la aplicación de un Programa bianual de transición hacia la economía de mercado. Éste contiene, entre otros, un programa específico para el desarrollo de una economía autónoma basado en la reestructuración de la economía nacional. Otros objetivos son la privatización, la supresión de los monopolios y la creación de nuevas infraestructuras. Hasta el momento no se ha alcanzado ninguno de los objetivos. Los acontecimientos políticos y económicos que tuvieron lugar en otros Estados sucesores de la Unión Soviética, sobre todo en las repúblicas vecinas de Rusia y Ucrania, al igual que el temor a un retroceso aún más pronunciado de la producción y al empobrecimiento de la población, tuvieron por efecto que el Gobierno de Belarús adoptase sólo con grandes precauciones medidas concretas de transición hacia la economía de mercado. Frente a la situación económica catastrófica, el Gobierno adoptó el 30 de septiembre de 1994 un programa de lucha contra la crisis. Su objetivo esencial es la estabilización de la situación macroeconómica. No se han previsto medidas reformistas radicales, aunque se acelerará la privatización sobre la base del actual

programa de privatizaciones. Parece muy problemático que se lleguen a conseguir realmente los ambiciosos objetivos del programa de lucha contra la crisis. Suscitando dudas no sólo el apretado marco temporal, sino también la insuficiencia de incentivos económicos. Aunque la vía adoptada para superar la grave situación económica goza del apoyo de las organizaciones internacionales, se reclaman simultáneamente acciones concretas y vigorosas para una transición hacia la economía de mercado. Igualmente, las voces que en el plano de la política interior exigen una política de reformas más consecuentes son cada vez más numerosas.

2.2.3. Es innegable que los órganos legislativos de Belarús han promulgado en los últimos tres años importantes leyes relativas a la transición hacia la economía de mercado. Entre ellas figuran, por ejemplo, las normas jurídicas aplicables en materia de arrendamiento, sector bancario, bolsas de contratación, derecho de sociedades, solvencia de las empresas y restricción del poder de los monopolios. No obstante, una parte de las disposiciones legales sigue pendiente de ser completada, mientras que otras partes apenas se aplican o ya no responden a las exigencias del momento.

2.2.4. En el intento de transformar Belarús en un Estado industrial independiente y adaptar las estructuras económicas totalmente distorsionadas a las condiciones actuales se siguen aplicando aún métodos dirigistas. El programa de reorganización estructural de la industria, aprobado por la presidencia del Soviet Supremo en mayo de 1993, es resultado de la planificación industrial de los tres años anteriores y prevé el desarrollo específico de diversas ramas de la industria. El objetivo global del programa —que abarca un período de unos ocho años— es la competitividad internacional de los productos esenciales de la industria de la transformación. Es difícil imaginar de qué modo los objetivos y los métodos de este programa, a veces muy detallado, podrán ser compatibles con la creación de mecanismos de economía de mercado y, en especial, la autonomía de decisión de las empresas. El estado crítico de la economía nacional y la falta de recursos financieros no han permitido hasta ahora que el programa empiece a aplicarse. Hasta que no haya concluido el programa de lucha contra la crisis, proyectado hasta mediados de 1995, no se tiene la intención de iniciar la reorganización estructural de la economía. El problema principal es la coordinación de la política de estabilización macroeconómica con una reforma empresarial que —además de la pequeña privatización y la transformación de grandes empresas en sociedades de acciones— aporte también sistemas eficaces de incentivos para la gestión. Queda por ver si los «acuerdos de gestión» sólo tendrán por resultado reforzar el dirigismo de la dirección o, por el contrario, darán lugar a decisiones empresariales realmente independientes.

2.3. *Ucrania*

2.3.1. Los esfuerzos tendentes a la formación de un Estado nacional independiente ocultaron al principio del proceso de reformas las divergencias de criterios en cuanto a los métodos y los objetivos de la política económica a corto y medio plazo. Los problemas económicos quedaron ampliamente ignorados. Las ten-

dencias separatistas de Crimea agravan constantemente la situación política interior y exterior. La población está decepcionada por las tentativas de reforma. Las tensiones permanentes entre fuerzas reformistas y enemigos de las reformas, principalmente los directores de los grandes conglomerados de empresas y las fuerzas nacionales partidarias del acercamiento a Moscú, impidieron la adopción de auténticas medidas reformistas. Al igual que en otras repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética, los desacuerdos con el Parlamento perjudicaron considerablemente la capacidad de acción del Gobierno. Finalmente, la divergencia de opiniones sobre la política económica y el decreto del Presidente «Sobre medidas urgentemente necesarias para estabilizar la situación económica y política en Ucrania» condujeron a la dimisión del Presidente del Gobierno, Kutchma, en septiembre de 1993. La firma con que Kutchma concluyó el vasto acuerdo sobre una estrecha cooperación económica con Rusia estaba dictada por la convicción de que, sin dicha cooperación, la evolución de Ucrania hacia un Estado nacional independiente es apenas posible. Con ella quedaban garantizados también a corto plazo los importantes suministros de petróleo.

2.3.2. En las elecciones presidenciales celebradas el 10 de julio de 1994 se impuso el antiguo Primer ministro, Kutchma, contra el Presidente en funciones, Kravchuk. Consiguió su victoria en el Este de Ucrania, donde está localizada la industria pesada y donde el porcentaje de la minoría de la población rusa es más elevado que en otras partes del país. Allí se preconiza una política de acercamiento y de equilibrio frente a Rusia, mientras que en el Oeste de Ucrania las corrientes nacionales disponen de más apoyo. Hasta ahora, el Presidente Kutchma ha logrado seguir frente a Rusia una política equilibrada y quitar hierro a algunos puntos conflictivos, sin atentar contra la independencia de Ucrania. Así, por ejemplo, los problemas relativos a la flota del Mar Negro no son considerados ya como obstáculos de principio a la cooperación positiva entre ambos países. Otras iniciativas para la normalización de las relaciones bilaterales son también la colaboración de Ucrania en el Comité económico interestatal de las repúblicas de la CEI y la cooperación de las fuerzas armadas en el ámbito de la política de seguridad. Con la firma del acuerdo de no proliferación de armas nucleares, Ucrania dio otro paso en dirección a la mejora de las relaciones internacionales y creó una sólida base para reforzar la cooperación con organizaciones internacionales.

2.3.3. Las divergencias de puntos de vista en cuanto al futuro económico del país han tenido hasta ahora por resultado una falta de orientación en cuanto al modo de concebir la política económica. Cuando aún existía la Unión Soviética, se elaboró y decidió (noviembre de 1990) un proyecto de transición hacia la economía de mercado. Al cabo de seis meses se adoptaron ya medidas extraordinarias para superar la situación crítica del conjunto de la economía. En octubre de 1991 se confirmaron las grandes orientaciones de la política económica en el marco de la independencia. En enero de 1992 se aprobó el «Plan de medidas económicas de urgencia». Éste preveía el desarrollo de la economía

sobre una base comercial. En el plazo de un año se aprobaron más de sesenta leyes relativas a la totalidad del desarrollo social y económico del país y un gran número de otros actos legislativos en los más diversos sectores de la economía. El Gobierno obtenía al mismo tiempo poderes especiales para crear el marco de ordenación política. Se comprobó, no obstante, que no se podía suprimir demasiado rápidamente la intervención del Estado en la economía. A partir de diciembre de 1992 fue necesario redactar nuevamente o derogar una serie de leyes vigentes. Es probable que la causa fuese la profusión —de crecimiento en proporciones alarmantes— de disposiciones apenas abarcables y, menos aún, de cumplimiento posible. Tanto para las empresas ucranianas como para los inversores extranjeros existía —y sigue existiendo— el peligro latente de infringir involuntariamente las leyes. En los últimos dos años se han aprobado ocho programas de lucha inmediata contra la crisis, pero no se ha aplicado ninguno. El Presidente Kutchma ha prometido reformas, pretende desarrollar la economía en condiciones en que también intervenga un «control estatal». Considera que es de suma prioridad una reestructuración total de la economía. A fin de imponer mejor los procesos de reorganización necesarios, el Presidente se nombró a sí mismo Jefe del Gobierno e hizo depender de su autoridad a los jefes de la administración a escala regional y local. El Parlamento deberá ceder una parte de las labores de gobierno heredadas de la época soviética. En el marco de las reformas, el Presidente desea llevar a cabo sobre todo la retrasada privatización. Verán la luz también nuevas leyes tributarias.

3. Sobre la Declaración conjunta relativa a los Acuerdos de colaboración y cooperación

3.1. El 25 de junio de 1988 se logró firmar finalmente, tras años de difíciles negociaciones, la Declaración Conjunta entre la Comunidad Europea y el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) (1). El Comité valoró esta Declaración como una base de orientación decisiva hacia una normalización que hubiese debido realizarse desde hacía bastante tiempo en materia de relaciones entre la Comunidad y los diversos Estados del CAEM. La Política de Enfoque Paralelo adoptada por la Comunidad se había impuesto: paralelamente a las relaciones oficiales entre la CE y el CAEM, cada uno de los miembros decidiría por sí mismo en el futuro sobre el establecimiento de relaciones bilaterales y encuentros comerciales con la Comunidad Europea. Con esto se despachaba al mismo tiempo de modo definitivo la solicitud repetidamente expuesta de gestión conjunta CE-CAEM. Sólo tres años más tarde —casi día por día— se producía la disolución de la alianza económica entre los países del Este. En el 46º Pleno —y último— (finales de junio de 1991) se ponía formalmente punto final a un proceso de degradación que se había iniciado ya a mediados de los años ochenta. Los intercambios comerciales en el seno del CAEM empezaron a reducirse desde aquellas fechas. La reunificación alemana hizo perder a la asociación económica de

(1) 7214/88 (Prensa 103).

Europa del Este uno de sus más importantes apoyos. Cuando sus miembros adoptaron por fin, en enero de 1991, la decisión de no seguir realizando el comercio, en el interior del CAEM, en rublos de transferencia convertible (la moneda común de cuenta), sino en dólares, esto equivalió prácticamente a una disolución del CAEM.

3.2. La nueva fase de los contactos políticos y económicos entre la Comunidad Europea y los países del CAEM dio lugar en poco tiempo al establecimiento de relaciones oficiales con los Estados de Europa Central y Oriental. Hasta marzo de 1991 se sucedieron numerosos acuerdos de cooperación y comercio. El Comité tiene el convencimiento de que todos estos pasos constituyen elementos irrenunciables en el proceso de integración política y económica. Refuerzan el diálogo interestatal, profundizan la Cooperación Política Europea (CPE) y son idóneos para proporcionar un apoyo económico, a medio plazo también, a los procesos de reformas políticas en los Estados vecinos del Este. El «Acuerdo sobre el comercio y la cooperación en materia de política comercial y económica con la URSS» se firmó el 18 de diciembre de 1989 y entró en vigor el 1 de abril de 1990. Los aspectos principales del acuerdo en materia de intercambios comerciales transfronterizos son la concesión del régimen de nación más favorecida y la promesa por parte de la Comunidad de realizar los necesarios esfuerzos para suprimir gradualmente las «restricciones cuantitativas específicas» basadas en el Reglamento (CEE) nº 3420/83⁽¹⁾. La Comunidad Europea había introducido estas restricciones de importación «autónomas» desde mediados de los años setenta, después de la expiración, a finales de 1974, de los acuerdos comerciales bilaterales concluidos antes de 1973 entre los Estados miembros de la Comunidad y los países del CAEM, y tras la imposibilidad de realizar nuevas negociaciones bilaterales a escala comunitaria —con excepción de Rumania— a causa de la oposición soviética⁽²⁾. De conformidad con sus políticas y objetivos económicos respectivos, las Partes contratantes se proponen fomentar la «cooperación más amplia posible» en los sectores de la industria, agricultura, protección del medio ambiente, energía y transporte, por sólo citar algunos ejemplos. Este acuerdo representaba para el Comité una señal importante de la formación de un clima de confianza político y económico en el marco de la cooperación Este-Oeste. En favor de la dinámica del incipiente proceso de acercamiento habla el hecho de que el Consejo Europeo celebrado en Roma, en diciembre de 1990, pedía ya a la Comisión que explorase, junto con las autoridades de la Unión Soviética, las posibilidades de un acuerdo de gran envergadura entre la Comunidad y la URSS que incluyese un diálogo político y cubriese todos los aspectos de una cooperación económica más estrecha, así como una cooperación cultural⁽³⁾. Con esta decisión —como exponía el Comité en uno de sus dictámenes anteriores—, el Consejo Europeo pedía que

se mejorase claramente el acuerdo de cooperación y comercio existente. Naturalmente, los profundos cambios políticos y económicos ocurridos a lo largo de 1991, que culminaron con el desmoronamiento de la Unión Soviética, aplazaron las conversaciones sobre los elementos de las futuras relaciones en materia de política comercial y económica. La Comisión se vio obligada a partir de entonces a ampliar sus reuniones exploratorias a doce repúblicas independientes.

3.3. El profundo cambio de la situación política y económica en la antigua URSS movió a la Comisión Europea a desarrollar un nuevo tipo de acuerdo, intermedio entre el acuerdo de cooperación y comercio y el acuerdo europeo. El objetivo de las negociaciones es la conclusión de acuerdos de colaboración y cooperación con los Estados independientes de la antigua Unión Soviética⁽⁴⁾. Los acuerdos no preferenciales, mixtos —y, por tanto, sujetos a ratificación—, deberán regular una «amplia gama de relaciones políticas, económicas y comerciales» entre las Partes contratantes y sustituir el acuerdo de cooperación y comercio con la antigua URSS del año 1990. A finales de 1992 comenzaron las conversaciones bilaterales con Rusia y, poco después, también con Ucrania. Durante el primer semestre de 1994 se pudieron llevar a término las negociaciones con ambos Estados. Las negociaciones con Belarús concluyeron en diciembre de 1994.

3.4. El marco común para los acuerdos de colaboración y cooperación está estructurado de modo fundamentalmente idéntico —aunque con un contenido ampliamente diferente— al del marco del acuerdo europeo:

- Preámbulo
- Principios generales
- Diálogo político
- Circulación de mercancías
- Disposiciones sobre las condiciones comerciales y sobre las inversiones
- Pagos y capital
- Competencia, protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial, cooperación en el ámbito de la legislación
- Cooperación económica
- Cooperación en materia de prevención de delitos
- Cooperación cultural
- Cooperación financiera
- Disposiciones institucionales, generales y finales.

Las observaciones del Comité que a continuación se exponen se basan en el Acuerdo entre la Comunidad

(1) DO nº L 68 de 15. 3. 1990.

(2) B. Buschy H.-P. Fröhlich, *Aufbruch im Osten — Anpassung im Westen. Europa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs* (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 211; Hrsg. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln, Juni 1993).

(3) Consejo Europeo, SN/428/90.

(4) Son los siguientes países: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán y Belarús.

Europea, sus Estados miembros y la Federación Rusa, firmado el 25 de junio de 1994. En aquellos casos en que el Acuerdo de colaboración y cooperación con Ucrania, firmado con anterioridad (el 14 de junio de 1994), contenga disposiciones notablemente divergentes respecto de artículos importantes del Acuerdo, el Comité examinará particularmente dichos textos hasta donde lo estime oportuno. Como la firma (provisional) del Acuerdo de colaboración y cooperación con Belarús no intervino hasta el 22 de diciembre de 1994, en el presente dictamen no se aborda el examen de su contenido.

3.5. Se advierte retrospectivamente que las conversaciones con Rusia tuvieron sobre determinados asuntos un desarrollo más dilatado de lo que en un principio cabía esperar por parte de la Comunidad. En parte se debió a exigencias considerables por parte de los negociadores rusos y a problemas internos rusos, pero en parte también a la formación de una opinión, a menudo difícil, en el seno de la Comunidad. En efecto, en el sector del comercio (mejor acceso al mercado) los miembros comunitarios experimentaban dificultades para rebasar sustancialmente el mandato de negociación del 5 de octubre de 1992. Los interlocutores del Este, por su parte, no se distinguían por su decidida voluntad en hallar un compromiso en materia de establecimiento y servicios. Dos directivas complementarias sobre las negociaciones (5 de abril y 9 de noviembre de 1993), relativas al Acuerdo de colaboración y cooperación con Rusia, y una ampliación del mandato en el caso de Ucrania son pruebas suficientes de la voluntad y los esfuerzos de la Comunidad por llevar a buen puerto las negociaciones con los interlocutores del Este.

3.6. El Comité considera poco inteligible la «Declaración de Protocolo» en el marco del mandato ampliado, de 5 de abril de 1993, en la que se expone que sus orientaciones afectan exclusivamente a Rusia. El Consejo y la Comisión se proponen examinar sólo posteriormente si algunas disposiciones, o todas, pueden extenderse a otros Estados independientes procedentes de la antigua Unión Soviética. El Comité se manifiesta favorable a que, en lo que se refiere a la organización de las relaciones en el marco de los acuerdos de colaboración y cooperación, las repúblicas independientes reciban fundamentalmente el mismo trato desde el principio y se renuncie a establecer una distinción entre repúblicas europeas y asiáticas. Esta actitud no excluye de ningún modo la elaboración de reglamentaciones especiales, en función de los países, en determinadas partes de los acuerdos. Ya desde ahora se puede prever que algunas de las repúblicas independientes intentarán concluir en las rondas de negociación bilateral con la Comunidad y sus Estados miembros un acuerdo de colaboración y cooperación comparable en su contenido al que existe entre la Comunidad y Rusia: véase la petición de Ucrania, de principios del año pasado, relativa a la revisión del «punto de partida» de la Unión Europea.

Preámbulo

3.7. El Comité suscribe sin reservas la voluntad manifestada por las Partes contratantes de colaborar en el robustecimiento de las libertades políticas y económicas, que son el fundamento mismo de la colaboración. El Comité comparte también el punto de

vista de los interlocutores en cuanto a la eminente importancia que se debe conceder al Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, especialmente los derechos de las minorías, la creación de un sistema de pluripartidismo con elecciones (secretas) libres y democráticas y la liberalización de la economía al objeto de crear una economía de mercado. El Comité destaca al mismo tiempo la relación que establecen los interlocutores entre realización de la colaboración y continuación y conclusión de las reformas políticas y económicas en Rusia. Un total apoyo merece el reconocimiento, al que se obligan las Partes contratantes, de los compromisos contraídos en el marco del proceso de la CSCE, sobre todo la plena aplicación de los principios y disposiciones del Acta Final de Helsinki, las conclusiones de las Conferencias posteriores de Madrid y Viena, la Carta de París para una Nueva Europa y el documento CSCE de Helsinki (1992) sobre el «Desafío del cambio». Tiene una gran importancia la referencia al documento final de la Conferencia CSCE celebrada en Bonn el 11 de abril de 1990. No obstante, el Comité propone que en el futuro se concreten y se enriquezcan en su contenido las referencias muy generales del Preámbulo a las actas finales o documentos, mediante por ejemplo frases o peticiones importantes extraídas del documento de Bonn sobre la «Cooperación económica en Europa». Además, el Comité espera que las múltiples proclamaciones de intenciones se recojan sin restricciones en todas las Constituciones de los Estados contratantes. En el quehacer político deberían quedar expresadas cotidianamente de modo perceptible.

3.8. El Comité atribuye un valor de compromiso político a la comprobación conjunta hecha por los interlocutores de que Rusia no debe clasificarse ya como país de comercio de Estado, sino como país con una economía de transición. El futuro dirá hasta qué punto este compromiso es económicamente realista y sólido. Dependerá del hecho de que la política práctica corresponda duraderamente a los requisitos de las reformas. Por el contrario, Ucrania seguirá clasificándose como país de comercio de Estado. No obstante, las Partes contratantes reconocen los esfuerzos de este país, centrados en «la transición desde la economía planificada de un país de comercio de Estado a la economía de mercado». El Comité considera que la diversa clasificación de ambos Estados tiene apenas una justificación convincente. Es probable que haya que atribuirle sobre todo a la mayor fuerza de negociación de Rusia, que también en otras partes del acuerdo pudo imponer sus ideas con más frecuencia que otras repúblicas independientes.

3.9. El Comité ha expresado en varias ocasiones sus críticas sobre el hecho de que el reconocimiento de los principios de justicia social, que aparecen consagrados aún en los primeros acuerdos europeos como fundamento de la asociación, haya desaparecido en posteriores acuerdos. La misma crítica es aplicable a los acuerdos de colaboración y cooperación. En el Preámbulo de estos se evita también abogar en favor de la justicia social, algo que resulta incomprensible para el Comité. Y lo es porque la simple consulta del documento final de la Conferencia CSCE celebrada en Bonn (1990), citado por las Partes contratantes, o del Acuerdo CSCE de la Cumbre de Helsinki (1992), igualmente

mencionado, muestra que los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno reunidos —y, por consiguiente, también de la Comunidad Europea y de las Partes contratantes del Este— no están sujetos a temores de esta clase. Por el contrario, la justicia social es para ellos un objetivo común e insoslayable. Son unánimes en destacar que se necesita una vasta cooperación transfronteriza con inclusión de contactos humanos para superar las desigualdades económicas y sociales y ensanchar la vía que permita fomentar el desarrollo social y económico. Debería ser un hecho hartamente sabido para los interlocutores de la negociación que los procesos de transformación iniciados en las repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética van acompañados de enormes convulsiones sociales que provocan en muchos casos una auténtica, a menudo incluso grave, miseria humana. Si estos efectos —como expuso a principios de 1994 el «Fund for democracy and development»— no se mitigan, acabarán algún día por tener repercusiones, traspasando las fronteras, en otros países y pondrán en peligro el bienestar y la seguridad de estos⁽¹⁾. Pueden conducir, por último, a que la población rechace democracia y economía de mercado, porque perciba que los costes sociales y humanos son demasiado elevados⁽²⁾. También se debería prestar atención a esta posible concatenación de efectos. Sólo si se consigue que el ordenamiento básico de la economía de mercado quede apoyado y garantizado por medio del correspondiente ordenamiento social, el espacio económico paneuropeo que se pretende ganará estabilidad política, es decir, ante todo, estabilidad étnica y social. En repetidas ocasiones se ha objetado a la petición del Comité que en el Preámbulo no se necesita reservar un lugar a la justicia social, porque en los acuerdos existen varios pasajes con un contenido social: por ejemplo, sobre la cooperación en el ámbito de la protección de la salud y la seguridad, en el del empleo o en el de la seguridad social. El Comité considera que el argumento de la Comisión no va al meollo de la cuestión.

3.10. En este contexto, el Comité defiende explícitamente la idea de que en los Acuerdos de colaboración y cooperación se hable no sólo de economía de mercado, sino de economía de mercado social. La objeción formulada por diversos políticos de Estados de Europa Central y Oriental de que la palabra «social» sería equiparada en sus países con la palabra «socialista», y que si hay algo que no se quiere en estos momentos es una economía de mercado socialista, no modifica en nada la opinión del Comité. Por el contrario, el argumento de los políticos del Este demuestra sólo la gran falta de información y clarificación en materia de política de organización y procedimiento que sigue existiendo en las jóvenes democracias de Europa Central y Oriental. Se pide a la Comunidad y a sus Estados miembros que

(1) Una nueva estrategia para la ayuda de los Estados Unidos a Rusia y a los nuevos Estados independientes. Informe del Grupo especial «Política» del *Fund for democracy and development* (una institución de fines no lucrativos, con sede en Washington, cuya finalidad es prestar ayuda a Rusia, Ucrania y otros nuevos Estados independientes en el progreso hacia la democracia y la economía de mercado), 10 de enero de 1994.

(2) Libro Verde sobre la política social europea: Opciones para la Unión, doc. COM(93) 551 final.

en el marco de los diversos programas presten una mayor asistencia de asesoramiento, la cual en las fases iniciales de los procesos de reformas políticas y económicas tiene a menudo la misma importancia exactamente que la asistencia material.

3.11. Frente a los acuerdos europeos, concluidos hasta el momento con seis Estados de Europa Central, el Preámbulo de los Acuerdos de colaboración y cooperación no contiene perspectivas de adhesión. Con todo, el antiguo Presidente de Ucrania, Leónidas Kravchuk, había aprovechado la ocasión que le proporcionaba la firma del acuerdo para anunciar el deseo de su país de una adhesión ulterior a la Unión Europea. «Esta perspectiva —dijo— es una de las prioridades del Gobierno de Ucrania». Sólo pocas semanas antes, el Primer ministro de Rusia, Víctor Chernomirdin, había formulado en principio la solicitud de adhesión de su país a la Unión Europea. En virtud del artículo 0 del Tratado de la Unión Europea, cualquier Estado «europeo» podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Naturalmente, no existe una definición convincente del concepto «europeo». La expresión abarca —como con razón expone la Comisión— elementos geográficos, históricos y culturales que contribuyen a la identidad europea. No parece posible, pues, ni conveniente, fijar ya desde ahora de una vez por todas los límites de la Unión Europea, cuyos contornos no se deberán formar sino a lo largo de períodos más extensos⁽³⁾. Al mismo tiempo, se debería hacer ver claramente a los países que desean la adhesión que —en el contexto de la consecución de los procesos de integración intracomunitaria— se hará cada vez más difícil superar las condiciones para la entrada en la Unión Europea. Es necesario que estos Estados se convenzan de que su camino hacia la Unión Europea es un proceso largo y difícil. No obstante, desde el lado de la Unión Europea es necesario también proceder a considerables armonizaciones: por ejemplo, la reforma de la política agrícola común y la reforma financiera. Ya por esta razón resulta incomprensible, a juicio del Comité, que algunos políticos pidan la rápida ampliación en dirección al Este y la adhesión en bloque, sin condiciones de ninguna clase. Sería de consecuencias peor aún que fatales que el proceso de consolidación intracomunitario fuese víctima de un oportunismo político y —a causa de procedimientos de ampliación apresurados y por añadidura, si cabe, insuficientemente preparados— se postergase o incluso resultase debilitado.

3.12. Las perspectivas de adhesión para los Estados (asociados) de Europa Central han quedado fijadas en principio después de que el Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1993) decidiera que estos países podrían convertirse en miembros de la Unión Europea en determinadas condiciones. Son requisitos la estabilidad institucional como garantía para un Estado de Derecho democrático, la protección de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Son irrenunciables una economía de mercado que funcione

(3) Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas, «Europa y los problemas de la ampliación» (en anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 26 y 27 de junio de 1992), SN/3321/1/92.

correctamente y la capacidad de resistir a las fuerzas del mercado. Además, se deben asumir las obligaciones resultantes de la adhesión y debe existir completo acuerdo con los objetivos de la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria. Las condiciones institucionales que garantizarán el mantenimiento de la capacidad de decisión de la Unión deberán crearse —según la Comisión Europea— en la Conferencia Intergubernamental de la Unión prevista para 1996.

3.13. La cooperación más intensa de la Unión Europea con las repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética obtiene un sólido fundamento con los Acuerdos de colaboración y cooperación. En más de una ocasión ha hecho saber la Unión Europea que —por motivos de concepción y principio— apenas cabe considerar una adhesión a la Unión, en todo caso para un futuro previsible. Una adhesión de las repúblicas independientes requeriría un consenso tan amplio en cuanto a importantes condiciones marco desde el punto de vista político, económico y social que el desarrollo autónomo de dichos Estados resultaría considerablemente frenado. Además, el espacio económico de la CEI seguiría fragmentándose y la desintegración, ya inquietante, se aceleraría aún más. No obstante, el Comité considera que esto no excluye el enriquecimiento y la ampliación de los Acuerdos de colaboración y cooperación por medio de formas específicas de cooperación política. En su momento se deberían examinar también formas de cooperación aún más estrecha con aquellas repúblicas sucesoras de la antigua URSS que hayan alcanzado una situación «irreversible» en materia de democracia y economía de mercado.

Principios generales

3.14. El Comité estima sumamente insatisfactorio el contenido de los principios generales del Acuerdo. Es cierto que especialmente en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París para una Nueva Europa se consagra el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, caracterizándolo como norma de conducta para la política interior y exterior de las Partes contratantes y, al mismo tiempo, como componente esencial de la colaboración y del presente Acuerdo. Este reconocimiento es, sin embargo, insuficiente. El Comité lamenta sobre todo que la Comunidad Europea no haya logrado fijar definitivamente como elemento esencial en el acuerdo con Rusia la «creación y mantenimiento de los principios de la economía de mercado». Es para el Comité algo incomprensible, no sólo porque el primer mandato de negociación del Consejo define explícitamente los «principios de la economía de mercado» como elemento esencial del Acuerdo, sino también a causa de lo que se ha convenido para crear dentro de algunos años una zona de libre cambio entre la Comunidad y Rusia. La Comisión habría debido reconocer que la supresión de este elemento equivale a emitir una señal política falsa. Algo, con seguridad, poco alentador para las fuerzas reformistas de Rusia que defienden la economía de mercado. Si Rusia —y las rondas de negociaciones lo han demostrado con creces— insiste en no ser clasificada como país de comercio de Estado, es imprescindible con vistas a los procesos de reformas económicas y a su éxito establecer los «principios de la economía de mercado» como un

componente esencial, y no sólo declarativo, del Acuerdo. El Comité propone nuevamente a título de complemento que en acuerdos futuros se definan también separadamente como elementos fundamentales la «protección de los derechos sociales fundamentales» y los «derechos de las minorías», recogidos estos en el Preámbulo. Un carácter más convincente tienen las convenciones con Ucrania: en éstas se declara al menos que los «principios de la economía de mercado» —tal como, por ejemplo, se recogen en el documento CSCE de Bonn— son un componente esencial del Acuerdo. Cabe acoger con satisfacción que la Comunidad pueda suspender los acuerdos unilateralmente y con efecto inmediato en caso de persistente violación de estos componentes. La Comunidad ha conseguido de este modo —según la concepción de la Comisión— ir más allá de los procedimientos más bien largos y complicados del «Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados».

3.15. El Comité considera importante la cláusula evolutiva, en virtud de la cual en 1998 se examinará conjuntamente si en Rusia (en Ucrania) se cumplen los requisitos económicos (por ejemplo, estructuras fundamentales de la economía de mercado) para poder iniciar las negociaciones sobre la creación de una zona de libre cambio. El Comité habría preferido —a causa sobre todo de la necesaria creación de un clima de confianza— un texto más preciso: principalmente, el comienzo de las negociaciones debería haberse concebido de modo más concreto. Divergencias de opinión entre los Estados miembros de la Comunidad Europea impidieron este carácter más concreto: en materia de política comercial aparecieron nuevamente discrepancias considerables entre teoría y práctica. Es también lamentable que la cláusula evolutiva no figure en los acuerdos con Kazajstán, Kirguizistán y Moldavia. La diferente configuración de los acuerdos acrecienta el peligro de exponer el espacio económico del Este a nuevas presiones, así como el de introducir una alteración persistente en el proceso —pedido por la Comunidad Europea en repetidas ocasiones— de la cooperación regional entre los Estados sucesores de la antigua URSS. Esto es válido sobre todo en lo que se refiere a la estrecha cooperación económica, acordada a principios de septiembre de 1994 por los Presidentes de Gobierno de los doce Estados de la CEI, y a la creación de un Comité económico interestatal. Con demasiada frecuencia se olvida que la introducción de la libre circulación de mercancías con los Estados de la antigua Unión Soviética, hasta crear una zona de libre cambio, redundaría en beneficio de todos los interlocutores. Si desde el exterior se apoya eficazmente la evolución económica interna en los Estados reformistas del Este —y esto es algo simplemente evidente—, surgirán nuevos mercados y la Comunidad se dotará a largo plazo de un nuevo y considerable potencial de comercialización para sus bienes de inversión y consumo. La condición indispensable es, naturalmente, tomar en serio y llevar a efecto el lema «asistencia mediante comercio». Sería dar sobradas muestras de inconsistencia que el Occidente se comprometiese en los Estados reformistas de Europa Central y Oriental con asistencia financiera por un volumen muy elevado y, simultáneamente, les prohibiese el acceso a sus mercados, quitándoles así la posibilidad de ganar divisas por propia iniciativa. «Lo que realmente necesitamos» —en palabras de Vaclav Klaus, Primer ministro

de la República Checa— «es el libre intercambio de personas, ideas y, por encima de todo, bienes. Y esto, de un modo que resulte beneficioso para ambas partes» (1).

Diálogo político

3.16. El Comité acoge favorablemente la creación de un diálogo político mantenido con regularidad y estructurado de modo similar al de los acuerdos europeos. El Comité ha valorado en repetidas ocasiones el diálogo político como un elemento clave y con valor de pauta para el proceso de integración paneuropeo. El diálogo político fomentará el acercamiento entre las Partes contratantes, apoyará el cambio político y económico en los Estados del Este y contribuirá a la creación de nuevas formas de cooperación política. Las Partes contratantes estiman que este diálogo también servirá en las cuestiones internacionales para decantar mejor y acercar más estrechamente los puntos de vista, elevando así seguridad y estabilidad. Merece enjuiciarse positivamente el deseo de cooperar en las cuestiones relativas al respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos y —cuando fuere necesario— proceder a consultas mutuas para realizar de modo óptimo estos principios. Es de lamentar solamente que no se mencionen explícitamente como elementos del diálogo político los derechos y las posibilidades de desarrollo de las minorías. Para el Comité existe en esta materia un déficit de credibilidad que debería ser eliminado cuanto antes.

3.17. En el marco del diálogo político se prevén reuniones —en principio, dos veces al año— entre el Presidente de Rusia y los Presidentes del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea. A escala de ministros, el diálogo político se realizará principalmente en el Consejo de Cooperación; a escala parlamentaria, en el Comité de Cooperación Parlamentaria. Paralelamente se desarrollarán otros mecanismos y procedimientos, bien sea aprovechando plenamente los conductos diplomáticos, bien por medio de reuniones a escala de altos funcionarios, o finalmente mediante otras formas que puedan contribuir al afianzamiento y la ampliación del diálogo político.

3.18. El Comité critica nuevamente el hecho de que los contactos, que son irrenunciables, entre los medios sociales de ambas Partes contratantes no hayan sido mencionados explícitamente en ningún momento. En la Unión Europea, el consenso en torno a la idea de que «nunca habrá un espacio económico europeo común si los grupos sociales deben vivir en la sombra del mismo» debería ser igualmente válido en lo que se refiere a las repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética. Dichos grupos son pilares básicos de la cultura social y política de Europa, reflejan con claridad meridiana las modificaciones del equilibrio político y económico y ayudan a mantener el equilibrio de intereses entre los diversos grupos sociales. El contacto con las fuerzas democráticas, precisamente en un momento en que estos grupos se establecen y organizan en las repúblicas de la antigua Unión Soviética, es más necesario que nunca. Estas forma-

ciones sociales deben participar tan estrechamente como sea posible en estructuras paneuropeas. En este contexto, el Comité recuerda a los Estados miembros de la Unión Europea el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), en el cual la cooperación entre los interlocutores económicos y sociales queda institucionalizada en el marco del Comité Consultivo del EEE; en el caso de Hungría, se contempla seriamente la posibilidad de crear un Comité Consultivo Paritario; y en otros acuerdos europeos (Bulgaria/Rumania), las Partes contratantes han acordado en una declaración conjunta someter a examen por parte del respectivo Consejo de Asociación la creación de un órgano consultivo compuesto por miembros del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas y órganos equivalentes de los Estados interlocutores de Europa Central. El Comité ha acogido favorablemente las declaraciones conjuntas considerándolas como un paso importante en la buena dirección y espera que declaraciones modificadas se incluyan también en los Acuerdos de colaboración y cooperación. Varios miembros del Comité han celebrado en los últimos meses reuniones de diverso tipo con representantes de formaciones sociales de Rusia, Ucrania o Belarús: han servido para comprobar que existe no sólo una gran necesidad de información, sino también el deseo de que se prosigan los contactos. Desarrollarlos en forma de consultas esporádicas no es suficiente. Lo que se necesita más bien es un diálogo permanente e intenso sobre posiciones comunes y objetivos y prioridades comunes. La finalidad es también transferir conocimientos necesarios para resolver eficazmente los problemas planteados, en interés de ambas partes. En los Acuerdos de colaboración y cooperación se prevé su revisión al cabo de tres años de la entrada en vigor. Si previamente a esta fecha, no obstante, los interlocutores (Rusia/Ucrania) adquieren la calidad de miembros del GATT o de la OMC, se deberá llevar a cabo la revisión ya en ese momento (anterior). El Comité propone a la Comunidad que durante la primera revisión de los acuerdos ambas instituciones examinen conjuntamente si para entonces ha llegado el momento de institucionalizar los contactos entre los miembros del Comité Económico y Social y los miembros de órganos análogos en los Estados contratantes del Este en el marco de un órgano consultivo. Éste podría estar organizado de modo semejante al Comité Consultivo Paritario que se ha propuesto, compuesto por los medios socioeconómicos de la Unión Europea y los grupos reunidos en el Consejo Nacional de Hungría para el equilibrio de intereses.

Circulación de mercancías

3.19. Aunque Rusia y Ucrania no son aún miembros del GATT, diversos pasajes de los acuerdos se corresponden ampliamente con las disposiciones del GATT sobre asuntos análogos. El concepto de GATT que utilizan la Comunidad Europea y los interlocutores del Este es el del Acuerdo de 1947, firmado en Ginebra, en su versión modificada, que es el que se aplica en la firma del Acuerdo de colaboración y cooperación. En la parte correspondiente al comercio se otorgan mutuamente la cláusula general de nación más favorecida en el sentido del artículo I del GATT. Puesto que el título de nación más favorecida ya figuraba en el Acuerdo sobre comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la antigua URSS, se trata —visto así— de una garantía que sigue existiendo también en los acuerdos con las repúblicas

(1) B. Busch y H.-P. Fröhlich, *loc. cit.* e igualmente V. Klaus, Die «Zehn Gebote» der Systemtransformation. (In: Forum, Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft. Köln, 25. 5. 1993).

sucesoras de la antigua URSS. Quedan excluidas las ventajas bilaterales que Rusia o Ucrania conceden a países vecinos en sectores regulados por el Acuerdo de colaboración y cooperación. Se excluyen igualmente las ventajas que se concedan a determinados países, de conformidad con el GATT o con otros acuerdos internacionales en beneficio de países en desarrollo. De este modo quedaron incluidos ya, el 1 de enero de 1993, los países de la CEI en el Acuerdo Preferencial General (SPG = Sistema de Preferencias Generalizadas) de la Comunidad Europea. Una preferencia —según el criterio del Comité— plenamente justificada. Las estimaciones de algunos centros de investigación muestran que la exoneración aduanera para el promedio total de los países de la CEI es presumiblemente de volumen muy inferior a la de los países en desarrollo con derecho a preferencia ⁽¹⁾, los cuales por término medio se benefician en el marco del SPG de la condonación de una tercera parte aproximadamente de la deuda arancelaria ⁽²⁾. La causa de los distintos efectos de la exoneración reside en la diversa estructura de las exportaciones. En lo que se refiere a las exportaciones de la CEI dominan —en todo caso, el año anterior a su inclusión en el SPG— los aceites minerales y otras materias primas, productos que no están sometidos a ningún tipo de derechos aduaneros, o bien están sujetos a derechos de poca cuantía ⁽³⁾.

3.20. El Comité acoge favorablemente la supresión mutua de las restricciones cuantitativas a la importación para productos de origen procedentes de los países de las Partes contratantes, con la salvedad de las reglamentaciones especiales para textiles, productos CECA y material nuclear. Por medio de este acuerdo se consolida oficialmente la supresión de las restricciones cuantitativas específicas, decretada ya por la Comunidad Europea a partir del 1 de agosto de 1991. De modo similar ocurre con la suspensión unilateral de todas las restricciones cuantitativas no específicas en materia de importaciones, que afectan a diversos Estados miembros del GATT y a los interlocutores del Este. Reglamentaciones de excepción dentro de unos plazos determinados y proporcionalmente reducidas se aplican a Rusia y a Ucrania en caso de reintroducción de restricciones cuantitativas sobre una base no discriminatoria, de conformidad con el artículo XIII del GATT. Se piensa al respecto en aquellos sectores de la economía que se hallan en fase de reestructuración o deben enfrentarse con serias dificultades (particularmente también de orden social) con riesgo de pérdida o grave retroceso de partes de mercado para empresas autóctonas (sólo Rusia), o bien cuando se trata de jóvenes industrias. Al mismo tiempo, Rusia ha dado la firme garantía de que no se sustraerá a estas disposiciones recurriendo a elevar la protección arancelaria para los productos en cuestión. El Comité manifiesta su comprensión hacia las reglamentaciones de excepción: en efecto, las economías nacionales de las repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética no dejan de tener una

constitución debilitada, enfrentadas casi de repente con exigencias colosales. Deben hacer frente principalmente a problemas estructurales profundamente arraigados en unas condiciones de competencia que se han agravado debido a las importaciones. Por otra parte, el Comité teme que crezca la tentación de posponer, gracias a esta reglamentación, la obligación de adaptarse a los procesos del mercado. Habida cuenta de la amplitud y poca precisión de la gama de criterios, la reglamentación de excepción podría convertirse en casi la única norma en mercados importantes de los interlocutores del Este. No es ésta indudablemente una perspectiva alentadora para la intensificación rápida y necesaria de las relaciones económicas entre Rusia, Ucrania y los Estados miembros de la Comunidad Europea.

3.21. La cláusula de protección acordada entre las Partes contratantes en caso de desequilibrios del mercado no se corresponde —como se expone en una declaración conjunta— con la actuación que el GATT prevé en el ámbito de las medidas de protección. Aunque los interlocutores del Este habían pedido en repetidas ocasiones que se aplicase la reglamentación del GATT, los miembros de la Comunidad Europea no pudieron ponerse de acuerdo sobre una actuación conforme con este acuerdo. Debe reconocerse que, en lo que a las condiciones para la creación de medidas de protección se refiere, el texto del acuerdo se orienta ampliamente por el artículo XIX del GATT, pero se restó fuerza al criterio decisivo para el recurso a la cláusula de protección. A diferencia de la reglamentación del GATT, en la que se supone un perjuicio «grave» que se ocasiona o una amenaza de grave perjuicio, el Acuerdo de colaboración y cooperación habla sólo de un perjuicio «considerable», aunque se defina según los criterios de la Comunidad. En caso de introducción de restricciones cuantitativas basadas en la cláusula de protección acordada, la Parte contratante rusa tiene, por el contrario, la libertad de apartarse de sus obligaciones para con la otra Parte contratante respecto de mercancías cuyo valor sea aproximadamente equivalente. Para el Comité requiere aclaración la circunstancia que ha llevado a hacer figurar esta disposición sólo en el acuerdo con Rusia. Es un hecho, en todo caso, que el derecho a desistimiento en materia de concesiones equivalentes figura ya en el Acuerdo de comercio y cooperación con la antigua URSS, y los Estados sucesores han asumido los derechos y obligaciones del acuerdo de 1989. No cabe excluir que Ucrania podría intentar eludir por medio de una mayor protección arancelaria los requisitos relativos al procedimiento justificativo previsto para la introducción de medidas de protección cuantitativas. Rusia ha garantizado, dejando constancia de ello en el acuerdo, que prescindirá de esta posibilidad de elusión. No obstante, el Comité se pregunta por la utilidad práctica que tiene esta garantía. Mientras Rusia y Ucrania no dispongan de la condición de miembros del GATT/de la OMC, podrán —siguiendo criterios propios— organizar su política aduanera y elevar la protección arancelaria, sea cual fuere el motivo en que se basen para hacerlo. Deben suscribirse en este contexto las consultas, previstas en el Consejo de cooperación, sobre la política arancelaria de los interlocutores del Este, pero éstas no representan —en última instancia— una protección eficaz frente a incrementos arancelarios por parte de los interlocutores del Este. Habría sido mejor haberse puesto de acuerdo desde el principio sobre un «standstill» para el arancel exterior

(1) Países en desarrollo sin los Estados ACP, Taiwán y países mediterráneos.

(2) En las estimaciones mencionadas, calculada en función de la deuda arancelaria pendiente de pago en las condiciones de la cláusula de nación más favorecida.

(3) Industriegüterinführen der EG aus Ost und Süd: Handelspolitik und Entwicklung. In: Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 23/1993.

(ruso/ucraniano). Hasta qué punto está justificada la suposición del Comité lo prueba ya el incremento de los aranceles rusos para la importación de diversos bienes de consumo realizado a mediados de 1994. El Comité considera importante que la Comunidad destaque —en un intercambio epistolar que tuvo lugar al margen del acuerdo— que la entrada en vigor del GATT 94 significa un factor «de modificación», en el sentido del Acuerdo de colaboración y cooperación firmado, en relación con el cual conviene examinar si se debe proceder a modificarlo. El Comité propone que en esta revisión se adapte sin reservas la cláusula de protección a las disposiciones análogas del GATT 94. La cláusula de protección del acuerdo con Rusia y Ucrania sólo será convincente cuando el recurso a las medidas de protección esté sometido a condiciones más estrictas. Por lo demás, en el GATT 94 figuran definiciones revisadas de la noción de grave perjuicio o amenaza de grave perjuicio. El Comité se congratula al respecto de que la presentación de la prueba debe basarse en hechos concretos y no apoyarse únicamente en afirmaciones, suposiciones o posibilidades remotas.

3.22. En ambos acuerdos se regulan las medidas antidumping o compensatorias según las disposiciones de los artículos VI y XVI del GATT y según normativas jurídicas internas, entre las cuales figura indudablemente el reglamento CE sobre antidumping. Antes de introducir medidas definitivas, ambas Partes contratantes se proponen en cada caso particular esforzarse en hallar una solución constructiva para el problema. Las consecuencias más claras de la diversa clasificación (apenas viable desde el punto de vista económico) de Rusia como economía de transición y de Ucrania como país de comercio de Estado se reflejan nítidamente en las disposiciones sobre antidumping del acuerdo. Para Rusia se deja sin efecto sobre todo lo que se dispone en el apartado quinto del artículo 2 del Reglamento CE sobre antidumping, que regula la determinación del valor normal de un producto importado de países sin economía de mercado⁽¹⁾. Asimismo, en la determinación del valor normal del producto se tendrá debidamente en cuenta la «comparación de ventajas naturales» de los fabricantes del caso, como son: acceso a las materias primas, procedimiento de producción, proximidad de la producción a los compradores y propiedades específicas del producto. Ucrania y las otras repúblicas, en cambio, son consideradas sin excepciones como países sin economía de mercado. En este caso no se hace ningún tipo de referencia a la comparación de ventajas naturales de un fabricante. En su lugar, la Comisión se remite a una sentencia en la materia del Tribunal de Justicia Europeo, de 22 de octubre de 1991/Asunto C-16/90. Estos acuerdos contienen adicionalmente una cláusula de precios, de conformidad con la cual en la circulación de mercancías entre las Partes contratantes se aplican «precios orientados al mercado». Falta lamentablemente una definición del concepto de «precio orientado al mercado»: sus límites, pues, son los de la propia riqueza de la imaginación. La Comunidad Europea ha asegurado en varias ocasiones que dispone de un conjunto suficiente de medidas para protegerse contra manipulaciones de los precios. Si esto es efectivamente cierto, cabe preguntarse por el sentido y la finalidad de una cláusula de precios de contenido difuso. El Comité afirma nueva-

mente su idea de que probablemente habría sido mejor tratar por igual en asuntos económicos importantes a las repúblicas de la antigua Unión Soviética. Por tanto, la Comunidad Europea debería aprovechar la ocasión de la entrada en vigor del GATT 94 para adaptar también las disposiciones antidumping y compensatorias de los Acuerdos de colaboración y cooperación al nuevo GATT.

3.23. La apertura de los mercados hacia el Este plantea a la economía de la Comunidad Europea problemas inhabituales. Por vez primera—presumiblemente a escala mundial— se aventura el intento de crear a su debido tiempo una gran zona de libre cambio entre la Comunidad y un grupo de países con costes extremadamente bajos, que al mismo tiempo disponen de tradición industrial y mano de obra cualificada. El Comité considera que la inclusión de los mercados de Europa Central y Oriental en un espacio económico paneuropeo elevará aún más por un cierto tiempo las necesidades de adaptación estructural en los Estados miembros de la Comunidad Europea e irá acompañada de reajustes drásticos. Los problemas especiales de diversos sectores de la economía hacen indispensable al respecto acordar disposiciones transitorias adicionales para estos sectores sensibles. Los sectores de los productos textiles y CEEA principalmente necesitan que en los Acuerdos de colaboración y cooperación se incluyan medidas de protección con plazos determinados para facilitar y atenuar socialmente la inevitable reestructuración. Naturalmente, el objetivo a largo plazo de la Comunidad Europea debe seguir consistiendo en armonizar con las Partes contratantes las condiciones marco de una política comercial liberal y cuidar de que éstas se apliquen sin restricciones en los Estados del Este. El artículo 110 del Acuerdo obliga explícitamente a la Comunidad Europea a intervenir, conforme al interés común, en favor de una política comercial liberal. La creación de una zona de libre comercio, prevista en el momento oportuno, está también sujeta a la condición material de que en el intercambio bilateral de mercancías (de las Partes contratantes) se deben eliminar los aranceles y otras disposiciones comerciales restrictivas (en ambas direcciones) relativas a «la casi totalidad del comercio» (artículo XXIV, 8b) del GATT). Según esto, a largo plazo no se podrá excluir de la apertura de los mercados, por motivos de conformidad con el GATT, ningún sector (tampoco la agricultura).

3.24. Para el comercio de productos textiles entre la Comunidad Europea, Ucrania y Belarús se negoció en cada caso un acuerdo de restricciones voluntarias a la exportación, válido hasta finales de 1995. Mediante Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, estos acuerdos bilaterales se aplican con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 1993. En el Preámbulo de los acuerdos, las Partes contratantes destacan su deseo de fomentar el desarrollo equilibrado y armónico del comercio de productos textiles. Afirman su determinación de tener en cuenta en la mayor medida posible los serios problemas económicos y sociales con los que se enfrenta el sector textil. El Comité considera que estos acuerdos representan un paso necesario para contrarrestar perdurablemente —dentro de las condiciones fijadas— los peligros potenciales de las perturbaciones del mercado. El CES pide al mismo tiempo a la Comisión que antes de la expiración de los acuerdos celebre reuniones con la industria europea de productos textiles y prendas de

(1) DO nº L 209 de 2. 8. 1988.

vestir sobre contenido y prórroga de los acuerdos de restricciones voluntarias. El Comité ha destacado en varias ocasiones, en sus dictámenes en la materia, la concepción de la Comisión de que en la organización estructural de la Comunidad la industria de productos textiles y prendas de vestir tiene un importante papel que desempeñar⁽¹⁾. Esto es válido no sólo respecto de producción, puestos de trabajo y comercialización, sino también desde los puntos de vista de las experiencias acumuladas y la creatividad. Los problemas estructurales con que se enfrenta la industria europea de productos textiles y prendas de vestir condicionan la solidaridad de la Comunidad. Es tanto más necesaria cuanto que los sectores económicos afectados son —al menos, en el futuro próximo— de vital importancia para algunas regiones de la Comunidad.

3.25. En el comercio de productos a los que se aplican las disposiciones del Tratado CEECA, las restricciones cuantitativas siguen por el momento vigentes. Para la importación de determinados productos siderúrgicos se concluyeron con éxito, a finales de diciembre de 1994, rondas de conversaciones sobre acuerdos de restricciones voluntarias para 1995 y 1996. El Comité suscribe el principio de estas negociaciones, porque ya por motivos políticos debe darse la preferencia —al igual que hace la Comisión— a una solución por medio de acuerdo antes que a la fijación unilateral de contingentes cuantitativos, que es la práctica generalmente adoptada. Hasta finales de 1992, al menos, las importaciones de acero de la antigua Unión Soviética estaban limitadas cuantitativamente por medio de reglamentaciones particulares de los Estados miembros de la Comunidad, a través de «contingentes nacionales» oficiales, o bien mediante una práctica administrativa más o menos semioficial. Con la realización del mercado interior, los miembros CEECA dieron su acuerdo a una reglamentación común de las importaciones por parte de la Comunidad Europea, de tal manera que desde el 1 de enero de 1993 se aplican contingentes cuantitativos comunitarios a la importación de determinados productos siderúrgicos de las repúblicas de la CEI. La medida entró en vigor en un principio por un año (1993), prorrogándose después hasta finales de 1994 (aumentando las cantidades en un 3 %). En lo que se refiere a la estructuración del contenido de los acuerdos de restricciones voluntarias con Rusia y Ucrania para 1995 y 1996, el Comité manifiesta su preocupación respecto de que:

- el aumento de las posibilidades de suministro haya experimentado, frente a las cantidades de los contingentes comunitarios de 1994, una baja muy importante de más del 35 % para 1995 y, nuevamente, de más del 15 % para 1996, y
- no se haya conservado el método de reparto regional en el seno de la Comunidad.

El Comité acoge favorablemente la creación —prevista en los acuerdos— de un Grupo de contacto para el carbón y el acero, encargado de intercambiar a intervalos regulares informaciones de interés común sobre asuntos relativos al carbón y al acero. No obstante, el Comité expresa sus dudas respecto de la posibilidad de que la Comisión y los representantes de Gobierno de los interlocutores del

Este se encuentren siquiera en condiciones de formarse un juicio competente sobre las tendencias evolutivas de la industria del carbón y el acero en los territorios de los acuerdos, y también a escala mundial, y elaborar propuestas de orden práctico (por ejemplo, para adaptaciones estructurales). Desde el punto de vista del Comité, sería mucho más acertado constituir el Grupo de contacto desde el principio —y no únicamente tras debatir en su seno— con representantes de los sectores industriales afectados considerándolos como interlocutores con iguales derechos. Por lo demás, el Comité espera que su trabajo sea más eficaz que el de los grupos que se reúnen al objeto de intercambiar puntos de vista en el marco de los acuerdos europeos.

3.26. Las negociaciones sobre el comercio de material nuclear estuvieron teñidas durante mucho tiempo por diferencias de opiniones entre Rusia y la Comunidad Europea, así como también entre los miembros de la Comunidad. Es perceptible sobre todo la preocupación latente de la Comunidad de que la importación de uranio enriquecido procedente de Rusia puede amenazar la capacidad de supervivencia de la industria comunitaria competidora y tener por efecto una reducción «considerable» de la parte de mercado intracomunitaria. Ésta es la razón de que se haya acordado no someter el comercio nuclear a las mismas normas que se aplican a la circulación de mercancías en el marco del Acuerdo de colaboración y cooperación. En su lugar, se prevé un acuerdo especial que debe negociarse hasta el 1 de enero de 1997. Se piensa en una cuota fija para la importación de material nuclear procedente de Rusia, una cláusula de protección atenuada y una cláusula especial de precios que tenga en cuenta todos los elementos de los costes y, por tanto, también los costes proporcionales para medidas destinadas a la protección del medio ambiente, al almacenamiento definitivo o la reelaboración y a normas de seguridad. Hasta el momento de la celebración del acuerdo especial, el comercio de material nuclear depende de una fórmula intermedia, que en parte contiene diversas disposiciones del Acuerdo de colaboración y cooperación, y en parte recoge determinados elementos del Acuerdo de comercio y cooperación con la antigua URSS. En dicha fórmula se recogen tanto medidas de protección con posibilidades de intervención menos rigurosas como una formación de precios «conforme a las condiciones del mercado», así como el acuerdo de organizar el comercio en consonancia con las respectivas normativas jurídicas de las Partes contratantes. Según el criterio de la Comunidad, estas normativas jurídicas comprenden también el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y de éste concretamente el establecimiento de los derechos, las facultades y competencias de la agencia EURATOM de aprovisionamiento y de la Comisión. Rusia anuncia al mismo tiempo en un intercambio epistolar su intención de suministrar a la Comunidad material nuclear de modo permanente, fiable y a largo plazo. Para la Comunidad, a su vez, Rusia representa en el sector nuclear una fuente de aprovisionamiento específica y distinta de otros suministradores. En dos acuerdos complementarios se regularán otros asuntos de cooperación civil en el sector nuclear, como por ejemplo la fusión atómica y la seguridad nuclear. Al respecto, el Comité acoge favorablemente el deseo manifestado por ambas partes de agilizar con todos los medios a su alcance el proceso ya iniciado de desarme nuclear.

(1) DO nº C 40 de 17. 2. 1992.

Disposiciones sobre las condiciones comerciales y las inversiones

3.27. En lo que se refiere al mercado del trabajo, las Partes contratantes se obligan a no permitir en materia de remuneración, despido y demás condiciones laborales ningún tipo de discriminación basada en la nacionalidad. Por consiguiente, a no discriminar en el respectivo territorio del Acuerdo a los asalariados legales procedentes del territorio nacional de la otra parte frente a los propios nacionales. El Comité expresa su desacuerdo con que se prohíba el acceso al mercado de trabajo de la Comunidad a familiares de trabajadores con empleo legal de ambos Estados contratantes y que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro. Otro asunto muy diferente es que el mercado comunitario del trabajo no señale para los próximos años —habida cuenta del elevado desempleo y de los márgenes de actuación extremadamente limitados a medio plazo— ningún tipo digno de mención de necesidades de mano de obra de terceros países. Dado este contexto, el Comité considera que debe evitarse cualquier acuerdo del que pudiese derivarse un derecho —aunque sólo fuese político— a la libre circulación (transfronteriza) de trabajadores. Además, se recuerda que en acuerdos que ya existen la Comunidad ha hecho concesiones (prioridades secundarias) que podrían restringir más las posibilidades de la inmigración procedente de los países del Este de Europa. Por lo demás, las Partes contratantes se proponen realizar esfuerzos conjuntos para controlar (Ucrania) o incluso —como en el acuerdo con Rusia— prevenir la emigración ilegal. El Comité se congratula de este mutuo acuerdo. En sus dictámenes sobre los acuerdos europeos, el Comité había pedido a la Comunidad en repetidas ocasiones —con sobrada razón, como la experiencia cotidiana demuestra— que prestase la debida atención al problema del empleo ilegal, que tiene una vinculación estrecha con la inmigración ilegal. Lamentablemente, esta sugerencia no tuvo eco en esas ocasiones ni tampoco en posteriores acuerdos europeos. Con tanta mayor razón hay que congratularse de que la Comunidad haya reconocido ahora el problema y haya sentado un primer precedente en los Acuerdos de colaboración y cooperación.

3.28. El Comité suscribe la intención (prevista ya en los acuerdos europeos) de las Partes contratantes de coordinar los derechos a prestaciones de los diferentes regímenes de la seguridad social de los Estados miembros para los trabajadores empleados legalmente en el territorio de la Comunidad y que son nacionales de Rusia o Ucrania. Sin perjuicio de las disposiciones y modalidades en vigor en los diversos Estados miembros de la Comunidad, la coordinación garantizará que todos los períodos de residencia, empleo y cotización a la seguridad social por parte de los trabajadores se totalicen en las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, así como en el seguro de enfermedad. Las prestaciones de los seguros podrán transferirse libremente según los índices de cómputo en vigor en los Estados deudores. Rusia y Ucrania se proponen garantizar la igualdad de trato a los nacionales de un Estado miembro de la Comunidad que trabajen legalmente en uno de los dos países.

3.29. El Comité ha defendido en varias ocasiones la idea de que la libertad de establecimiento fomentará la

transición a la economía de mercado y contribuirá a crear una economía moderna y competitiva en los Estados interlocutores del Este. Teniendo esto en cuenta, no cabe hacer un juicio enteramente positivo sobre la negociación de las reglamentaciones en materia de establecimiento de sociedades. Es cierto que, en lo que se refiere a la creación de empresas (sociedades filiales/sucursales) en los respectivos territorios del Acuerdo, Rusia y la Comunidad se otorgan mutuamente la cláusula de preferencia, es decir, un trato que no es menos favorable que el otorgado a un tercer país. Esto es insuficiente, no obstante, para crear un acceso al mercado sin restricciones: también las empresas nacionales pueden estar mucho mejor situadas. Ucrania, por el contrario, otorga —unilateralmente— el trato nacional a las empresas de los Estados miembros de la Comunidad.

Para el ejercicio de la actividad comercial se concede en general a las filiales el trato nacional o, facultativamente, la cláusula de preferencia en función de la reglamentación que resulte más favorable. Naturalmente, cada una de las partes del Acuerdo tiene determinadas reservas en diversos sectores, los cuales, no obstante, no son abordados. En lo que se refiere a la actividad comercial de las sucursales, la Comunidad y Rusia otorgan sólo el trato preferente. En cambio, Ucrania concede también el trato nacional a sucursales de empresas de la Comunidad. El Comité considera que es muy conveniente revisar —en todo caso, para la Comunidad y Rusia— las disposiciones relativas al derecho de establecimiento. Por este motivo, se debe acoger favorablemente que las Partes contratantes se propongan examinar el modo de conseguir el trato nacional de manera mutuamente satisfactoria y sobre la base de recomendaciones del Consejo de cooperación. Esta loable intención no es conciliable, sin embargo, con la concesión que la Comunidad hace a Rusia, en el sentido de que este país podrá restringir ulteriormente acuerdos existentes en materia de derecho de establecimiento, porque —según la argumentación de los interlocutores rusos— el trato que se concede a las filiales y sucursales de empresas comunitarias es a menudo más favorable que el que por lo general se concede a las sociedades rusas.

Sin examinar con más detenimiento la solidez del argumento, se debería explicar de modo convincente a los interlocutores rusos —aunque no sea sino posteriormente, en el Consejo de cooperación— que cláusulas de este tipo tienen un carácter más bien disuasorio para inversores potenciales. Más acertada sería, a juicio del Comité, una política marco legislativa y administrativa, basada en la constancia y la capacidad de cálculo, que estabilizase las expectativas empresariales e incentivase a largo plazo también la actividad inversora de empresas de los Estados miembros de la Comunidad. Rusia y la Comunidad se proponen, a más tardar tres años después de la firma del Acuerdo de colaboración y cooperación, examinar en el Consejo de cooperación todas las modificaciones que se hubiesen decidido para entonces en el derecho de establecimiento de las Partes contratantes. Se prevén también consultas para solucionar los asuntos litigiosos. Si no se llegase a un acuerdo, la otra Parte contratante tendrá libertad para realizar las adaptaciones compensatorias que juzgase oportunas. Ya que la creación de reglamentaciones que pudiesen resultar discriminatorias para diversos Estados no es

algo que se corresponda con la política y la práctica de los Estados miembros de la Comunidad, otras restricciones unilaterales en el derecho de establecimiento —aunque ambas Partes se propongan evitarlo «con todos los medios a su alcance»— entran en el terreno de lo posible.

3.30. Se concede también la cláusula preferente en materia de creación de filiales o el trato nacional para el ejercicio de la actividad comercial a bancos y entidades aseguradoras de los Estados miembros de la Comunidad⁽¹⁾, pero en Rusia se aplican numerosas excepciones a los bancos. Es particularmente riguroso el límite máximo general para la parte de capital extranjero (12%) en el sistema bancario ruso. El número limitado de sucursales de filiales rusas de bancos comunitarios actuará también a modo de freno en el desarrollo de las actividades comerciales. De importancia aún más grave es el hecho de que las filiales deben disponer de un capital social superior al de los bancos rusos. Está prohibido el comercio de acciones y de efectos convertibles en acciones de sociedades rusas. Rusia ha prometido que al cabo de tres o de cinco años suprimirá diversas excepciones, cuya lista completa no se recoge en el presente documento. En lo que se refiere al límite máximo de capital extranjero en el sistema bancario de Rusia o al capital social superior para las filiales de bancos comunitarios, Rusia examinará al cabo de cinco años de la firma del Acuerdo la posibilidad de atenuar ambas medidas, teniendo en cuenta las consideraciones pertinentes en materia de política monetaria, fiscal, financiera y de balanza de pagos, así como la evolución del sistema bancario ruso. En resumen, el Comité no puede menos de hacer constar que las excepciones objeto de clarificación con la Comunidad Europea deparan por el momento a los bancos comunitarios en mercados rusos desventajas competitivas que deberían eliminarse lo más rápidamente posible, con mayor rapidez en todo caso que lo que figura hasta ahora en el calendario previsto.

3.31. Los mercados de servicios tienen un crecimiento dinámico, su importancia mundial es cada vez mayor. Ya en la actualidad —según los primeros valores aproximativos— un tercio aproximadamente del comercio mundial corresponde a los servicios. Sin embargo, numerosas excepciones, obstáculos de diverso tipo, subvenciones y la preferencia en favor de los prestadores nacionales de servicios enturbian la imagen y distorsionan por doquier el comercio transfronterizo de la prestación de servicios. Teniendo en cuenta estas tendencias, las medidas de liberalización —por muy titubeantes que todavía sean— son de una importancia apenas estimable. Esto rige también, y de modo particular, para la circulación transfronteriza de servicios con Estados interlocutores del Este. Por esta razón, el Comité acoge con satisfacción las concesiones recíprocas que, sobre una base de trato preferente para una amplia gama de

prestaciones de servicios, figuran en el Acuerdo con Rusia. El Consejo de cooperación emitirá en el futuro recomendaciones para proseguir la liberalización del comercio transfronterizo de servicios, teniendo también debidamente en cuenta a tal objeto otras obligaciones internacionales contraídas por las Partes contratantes. La Comunidad Europea demuestra, pues, una actitud consecuente estipulando por la vía del Acuerdo que en él se recojan a su debido tiempo disposiciones del GATS que lo afectan. Ningún sector o subsector de servicios que también esté regulado por el GATS podrá, cuando éste entre en vigor, ser objeto de trato más favorable que el acordado en la Ronda Uruguay. Rusia podrá mediante las adaptaciones pertinentes restablecer el equilibrio de las concesiones entre las Partes contratantes. En el acuerdo con Ucrania, ambas partes se obligan a autorizar progresivamente —sobre la base de recomendaciones del Consejo de cooperación— prestaciones de servicios transfronterizos. Al mismo tiempo, la Comunidad Europea y Ucrania se proponen colaborar en la creación de un sector de servicios orientado al mercado en el vecino Estado del Este.

3.32. Los acuerdos relativos a las prestaciones de servicios en materia de transportes merecen también aprobación general. En el sector del transporte marítimo, las Partes contratantes se obligan a garantizar activamente el acceso sin restricciones al mercado internacional del sector y al transporte marítimo. Los derechos y obligaciones del Convenio de las Naciones Unidas relativo al código de conducta de las conferencias marítimas no sufren modificaciones. Al mismo tiempo, las partes reafirman el principio de la libre competencia en el transporte de mercancías pesadas con carga seca o líquida. Se suprimen las medidas unilaterales y todos los obstáculos administrativos, técnicos, u otros, que restrinjan o discriminen la prestación de servicios en el transporte marítimo. El Comité considera insatisfactorios los acuerdos concluidos con Rusia en materia de vías de navegación interior. Sólo después de la entrada en vigor del Acuerdo se proponen aclarar las Partes contratantes (hasta finales de 1996) cómo se podrá proceder a la apertura progresiva de las vías de la navegación interior a los servicios de transportes internacionales marítimos y fluviales prestados por compañías navieras de la otra Parte contratante. El Comité propone que se inicien inmediatamente las negociaciones y se fije un plan concreto de calendario y actuación por etapas para la apertura mutua de las vías de la navegación interior. En el sector del transporte por ferrocarril se crearán mediante mecanismos suplementarios bilaterales y multilaterales las condiciones favorables para —entre otros objetivos— garantizar y desarrollar el transporte de pasajeros entre los Estados miembros de la Comunidad y Rusia. En el mercado de los servicios de transmisión se adoptarán medidas para negociar reglamentaciones multilaterales en materia de servicios de transmisión vía satélite. Las Partes contratantes se proponen llegar a un acuerdo, en el período de transición que se extenderá hasta el año 2000, sobre las condiciones para la prestación de los servicios de transmisión. La redacción poco concreta indica que la intención primera de la Comisión, esto es, celebrar un acuerdo comunitario, no puede realizarse todavía debido a las competencias de los Estados miembros. En el sector de los servicios móviles de comunicación por satélite se concederá todo

⁽¹⁾ Ucrania sólo concede la cláusula de preferencia, durante un período de transición de hasta cinco años, a la actividad de las filiales y sucursales de entidades bancarias y aseguradoras de la Comunidad. Durante dicho tiempo, las actividades de seguros en algunos sectores permanecerán vedadas a los extranjeros, quedarán sujetas a restricciones, o bien serán sometidas a requisitos especiales.

tipo de ayudas para fomentar el comercio transfronterizo de servicios de esta clase. Las Partes contratantes se proponen examinar en 1996 la posibilidad de concederse mutuamente el trato preferente en los servicios de este sector. El Comité considera importante que se haya convenido la celebración, después de que entre en vigor el Acuerdo de colaboración y cooperación, de acuerdos especiales adicionales sobre el acceso mutuo al mercado y la prestación de servicios en el sector de los transportes.

Pagos y capitales

3.33. El Comité se congratula de que se autoricen pagos corrientes en moneda de libre conversión para los intercambios bilaterales de pasajeros, mercancías y servicios. Con la entrada en vigor del acuerdo se concederá también la libre circulación de capitales para inversiones directas, su liquidación y la repatriación de cualquier clase de beneficios. En el acuerdo con Rusia se incluyen indemnizaciones en caso de expropiación, nacionalización o medidas de efecto similar. Al cabo del período de transición de cinco años, la Comunidad Europea y Rusia se proponen no introducir ninguna nueva restricción en la circulación transfronteriza de capitales. Si, no obstante, en casos excepcionales la circulación transfronteriza de capitales causare serias dificultades a la política monetaria seguida, las Partes contratantes podrán adoptar medidas de protección por un período no superior a seis meses. Además, en el supuesto de que se concedan o se contraigan préstamos a corto y medio plazo los interlocutores del Este podrán aplicar hasta la plena conversión de la moneda rusa/ucraniana restricciones jurídicas en materia de divisas, a condición de que dichas restricciones no sean incompatibles con las recomendaciones del FMI. Además, las Partes contratantes facilitarán también la circulación transfronteriza de otras formas de capital para lograr los objetivos del Acuerdo de colaboración y cooperación. Se celebrarán a tal fin consultas, cuyo interés para Rusia reside sobre todo en una liberalización más amplia de la circulación de capitales en materia de inversiones de cartera y créditos comerciales, así como de créditos financieros concedidos a residentes rusos por interlocutores comerciales de los Estados miembros de la Comunidad. El Comité suscribe las primeras tentativas de liberalización de la circulación de capitales. Sin libre circulación de capitales, la liberalización sólo es posible —en éste y en otros sectores también de la política económica— en medida limitada. Las ventajas inherentes a la posición competitiva y especialización en materia de libre circulación de bienes y servicios sólo podrán aprovecharse enteramente cuando, salvando las fronteras, exista libre circulación del capital. No se debe olvidar la función «de disciplina» que desempeña la libre circulación de capitales para la política económica, financiera y monetaria de los diversos países. Teniendo esto en cuenta, el Comité pide a las Partes contratantes que acometan con objetivos específicos definidos la liberalización de la circulación del capital entre la Comunidad y los Estados interlocutores del Este. No obstante, las medidas siguientes presuponen que se mantenga de modo consecuente el curso de las reformas desde el punto de vista de la política económica, se elimine la densa reglamentación, complicada en exceso (también para los bancos comunitarios), y se reduzcan de manera perceptible las disparidades económicas.

Competencia, protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial, cooperación en el ámbito de la legislación

3.34. Las disposiciones relativas a la competencia representan un punto débil de los acuerdos. Las Partes contratantes destacan explícitamente, es cierto, el objetivo de suprimir las restricciones a la competencia en las relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y los Estados del Este. Rusia y Ucrania se obligan indirectamente a promulgar y aplicar una ley sobre competencia. No obstante, las disposiciones acordadas son —en comparación con los acuerdos europeos— de redacción tan laxa y de carácter tan poco vinculante que apenas pueden dar lugar a reclamaciones, ni para las Partes contratantes ni para las empresas europeas. Cabe valorar positivamente sin duda el acuerdo general con Rusia, si en el comercio con la Comunidad se hace abstracción de las subvenciones a la exportación, que favorecen a determinadas empresas o la producción de bienes. Quedan excluidas materias básicas en el sentido del artículo XVI del GATT, es decir, productos de la agricultura y la explotación forestal, la pesca y todos los productos minerales. Rusia, además, ha prometido que introducirá a partir del tercer año una disciplina rigurosa en materia de ayudas en el comercio con la Comunidad. Ucrania renunciará igualmente (sin precisar el momento) a las ayudas estatales en el comercio transfronterizo, incluso en el sector de los servicios. Reglamentaciones de excepción con plazos señalados, sobre todo para industrias nuevas y en fase de reestructuración —que en Rusia dan derecho a la reintroducción de restricciones cuantitativas—, se aplican también a medidas que están en contradicción con el acuerdo de suprimir las ayudas a la exportación. A partir del tercer año (en Ucrania, a partir del cuarto año) siguiente a la entrada en vigor del Acuerdo, las Partes contratantes garantizarán en materia de condiciones de aprovisionamiento y comercialización una prohibición general de discriminación entre nacionales y empresas de las Partes contratantes. Las consultas previstas en el Comité de cooperación podrían adquirir una importancia fundamental en el futuro en cuanto a aplicación y continuación del desarrollo de las normas sobre competencia, así como en relación con la supresión de las restricciones a la competencia. En dicho Comité se examinarán también los sistemas de ayudas y determinados casos concretos de ayudas estatales. El Comité apoya en este contexto la disposición manifestada por la Comunidad de proporcionar a los interlocutores del Este, a petición propia, asistencia técnica en la elaboración y aplicación de las normas sobre competencia. Queda por saber en qué medida la Comunidad Europea recurrirá para ello a las normas comunitarias sobre competencia. No obstante, el Comité supone que la Comunidad estará interesada indudablemente en recomendar a los Estados contratantes del Este un sistema de normas sobre competencia próximo a los principios comunitarios.

3.35. La protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial reviste particular importancia para las industrias de las Partes contratantes. No sólo fomenta la cooperación transfronteriza, sino que también favorece la transferencia de tecnología. Es necesario más que nunca prohibir a escala mundial la utilización abusiva de los derechos de propiedad. El Comité suscribe

cualquier progreso que se haga en el ámbito de la protección jurídica de la propiedad industrial, y muy especialmente en relación con todos los interlocutores del Este. Rusia y Ucrania tienen la intención de seguir desarrollando la protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial al objeto de lograr, al final del quinto año siguiente a la entrada en vigor del Acuerdo, un nivel de protección «comparable» al de la Comunidad Europea. Se debe acoger favorablemente esta promesa, pero es claramente insuficiente, pues «comparable» es en última instancia todo, incluso un bajo nivel de protección con uno elevado. Lo decisivo es única y exclusivamente que las diferencias en el nivel de protección sean mínimas. Esto, no obstante, no es inferible a partir del texto del Acuerdo. Habría sido mejor que hubiese habido acuerdo sobre un nivel de protección «equivalente». Después de la entrada en vigor del Acuerdo, los interlocutores del Este concederán un trato preferente a las empresas o nacionales de la Comunidad en materia de reconocimiento y protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial. Están excluidas las ventajas concedidas a un tercer país sobre la base de una reciprocidad real. Esta restricción no deja de presentar problemas, puesto que permite un acuerdo en el que, por ejemplo, Rusia y los EE.UU. pueden concederse mutuamente condiciones mucho mejores que las previstas en los convenios internacionales. Se conocen ya precedentes en lo que se refiere a los EE.UU. (por ejemplo, Corea del Sur, Bulgaria). Puesto que el pasaje faltaba en proyectos anteriores de los acuerdos, parece que ahora los interlocutores del Este piensan también en posibilidades semejantes. El Comité expresa, además, una actitud crítica ante lo convenido en materia de solución de conflictos en caso de divergencias de criterio resultantes de la aplicación de los acuerdos y de los convenios multilaterales recogidos en lista. El procedimiento está concebido de modo extraordinariamente laxo, su resultado final es la realización de reuniones de carácter no vinculante y es muy inferior al mecanismo análogo previsto en el GATT. El Comité considera que las industrias de las Partes contratantes ganarían mucho si las disposiciones TRIP de la Ronda Uruguay se incorporasen lo más rápidamente posible (tras la ratificación) en los Acuerdos de colaboración y cooperación, aunque para los Estados que se hallan en proceso de transformación desde la economía planificada a la economía de mercado rija un período transitorio hasta el año 2000.

3.36. La aproximación de las normativas jurídicas es una condición indispensable para profundizar en las relaciones económicas y sociales entre la Comunidad Europea y los interlocutores del Este. Rusia y Ucrania se esforzarán en «armonizar» progresivamente sus normativas jurídicas con la legislación comunitaria. El Comité se congratula de esta declaración de intenciones, ya que las empresas comunitarias —e igualmente las de los Estados interlocutores del Este— tienen que enfrentarse casi cotidianamente en la cooperación transfronteriza con el problema de tener que vivir con varios sistemas jurídicos. Los mismos hechos son a menudo objeto de apreciación diversa y de regulación contradictoria. Por tanto, cuanto antes se consiga aproximar mutuamente los diversos marcos jurídicos y elevar el nivel de seguridad legal, tanto más favorable será —como expresa el Comité en anteriores dictámenes—

el «entorno» para la cooperación entre Este y Oeste. Por otra parte, el Comité no ignora de ningún modo las graves dificultades que para los Estados del Este van unidas con la armonización jurídica. Su resultado será que estos países podrán aproximar sus normativas jurídicas al sistema de la legislación comunitaria «sólo a duras penas». Se debería pensar igualmente que los derechos (de la clase que sean) bien adquiridos, conformes a la legislación vigente, no pueden suprimirse de un plumazo de la noche a la mañana.

3.37. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que la aproximación jurídica es una tarea ingente. Se deben examinar múltiples normativas jurídicas y administrativas: derecho de sociedades, legislación bancaria, rendición de cuentas de las empresas y fiscalidad, protección de los trabajadores en el lugar de trabajo, prestación de servicios financieros, normas sobre competencia, contratos públicos, protección de la salud y de la vida de personas, animales y plantas, medio ambiente, protección del consumidor, fiscalidad indirecta, derecho arancelario, normas y normalizaciones técnicas, leyes y otras disposiciones legales en el sector nuclear, transportes. El Comité ha propuesto repetidamente en sus dictámenes sobre los acuerdos europeos que se fijen prioridades. La Comisión ha hecho suya entretanto esta propuesta y la ha trasladado a su informe presentado al Consejo Europeo de Edimburgo⁽¹⁾. En éste propone la Comisión que en el marco de los comités de asociación se creen grupos especializados para determinar sectores prioritarios con miras a la aproximación. El Comité considera que grupos similares deberían formarse también en el marco de los comités de cooperación. Ámbitos que para la lista de prioridades tienen importancia son, por ejemplo, el derecho arancelario, las normas sobre competencia, la protección jurídica de la propiedad industrial, el medio ambiente y las normativas para la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo. Además, se deberían adaptar rápidamente las normativas jurídicas y administrativas sobre técnica nuclear y examinar cuanto antes la adopción de las normativas jurídicas de EURATOM. La Comisión, además, ha acordado con Ucrania la prestación de asistencia técnica, por ejemplo intercambiando expertos u organizando seminarios. El Comité lamenta que en los acuerdos no se hayan fijado plazos para las medidas jurídicas de adaptación. En consideración al deseo conjunto expresado por las Partes contratantes de reforzar y ampliar la cooperación política, económica y en materia de política comercial, se debería iniciar cuanto antes, en interés también de los Estados contratantes del Este, la aproximación de las normativas jurídicas.

Cooperación económica

3.38. La Comunidad Europea, sus Estados miembros y las Partes contratantes del Este se proponen fomentar la cooperación económica para fortalecer y desarrollar las actuales relaciones económicas en beneficio de las Partes contratantes. Las medidas indispensables deberán fijarse como objetivo el largo plazo y tener en cuenta sin

(1) Desarrollo de una asociación más estrecha con los países de Europa Central y Oriental. Informe de la Comisión para el Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992.

restricciones los intereses del medio ambiente. La finalidad de los esfuerzos conjuntos es fortalecer la capacidad de crecimiento de las economías nacionales, crear un entorno (económico) internacional favorable e integrar a Rusia en un espacio económico paneuropeo. Merece especial atención el hecho de que todas las Partes contratantes consideran esencial contribuir también a un desarrollo social armónico. Se destaca simultáneamente la necesidad de profundizar la cooperación entre los Estados de la CEI y garantizar un desarrollo equilibrado de la región. En este contexto, las Partes contratantes ofrecen —al igual que en los acuerdos europeos— un amplio campo de actuación en materia de política económica. Además de la cooperación industrial, se destaca la necesidad de fomentar y proteger las inversiones. Otros campos de actuación son: contratos públicos, normalización y examen de conformidad, protección del consumidor, industria minera y materias primas, ciencia y técnica, formación general y profesional, economía agraria y de la alimentación, energía, sector nuclear, navegación espacial, industria de la construcción, medio ambiente, transportes, servicios de correos y telecomunicaciones, prestaciones de servicios financieros, desarrollo regional, cooperación en el ámbito social, turismo, pequeñas y medianas empresas, infraestructura en los sectores de las comunicaciones, la informática y la información, aduanas, estadísticas, ciencias económicas, blanqueo de dinero, drogas y reglamentación de la circulación de capitales y de pagos en Rusia. El Comité no discute el hecho de que la cooperación podría ser fundamentalmente deseable en los campos de actuación mencionados y, con el paso del tiempo, iniciarse o mejorarse. No obstante, el Comité alberga serias dudas de que sólo la enumeración de múltiples ámbitos de actuación política, su coexistencia fuera de toda relación baste ya por sí misma para proporcionar dentro de lapsos de tiempo justificables una contribución eficaz a la consecución de los objetivos macroeconómicos previstos: desde la ampliación de la economía hasta el desarrollo social armónico. Apenas se reconoce el reparto de papeles que se proyecta entre los agentes económicos, entre empresas y Estado, entre la Comunidad y sus Estados miembros. No se debe olvidar que no se trata sólo de uno o dos interlocutores del Este: un apoyo y cooperación semejantes esperan los Estados asociados de Europa Central, el Báltico y las demás repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética. Teniendo en cuenta los limitados recursos, personales y financieros, de la Comunidad y sus Estados miembros, es ésta en conjunto una empresa ambiciosa.

3.39. El Comité considera que lo realmente urgente es elaborar una lista de prioridades económicas para la cooperación de las Partes contratantes. A tal fin es necesario también que los interlocutores dispongan de una representación realista previa, lo más objetiva posible, de todos los problemas con los que se enfrentan cotidianamente las empresas europeas en los mercados de los Estados contratantes del Este. Los intentos de establecerse en estos Estados por parte de las empresas se asemejan con frecuencia a una carrera de obstáculos por encima de las vallas burocráticas. El número de los obstáculos es grande, sólo difiere en importancia de país a país. Los problemas más graves residen en la carencia crónica de divisas, la inflación persistente y la difusa seguridad jurídica, especialmente en el sector de las

inversiones. Representan un freno las leyes y reglamentaciones contradictorias, así como en parte su interpretación arbitraria (aranceles e impuestos). Son objeto de queja las estructuras opacas de decisión en el nivel administrativo y los conflictos de competencias entre autoridades centrales y regionales. No obstante, las deficiencias de liquidez de las empresas nacionales, la menor disciplina en materia de pagos y la progresiva pérdida de la fidelidad a lo acordado gravan también los intercambios comerciales. Las oscuras condiciones de la propiedad y la influencia de los servicios estatales en las decisiones empresariales completan el cuadro. Actúan con carácter disuasorio la propagación de la corrupción y el chantaje económico. Estos obstáculos y dificultades deben discutirse abiertamente en el Consejo de cooperación. Se debe reflexionar en común sobre la posibilidad de eliminar —determinando de modo más apropiado las condiciones generales en materia de política económica, financiera y monetaria y recurriendo a medidas legislativas y administrativas— los obstáculos que se oponen a la actividad de las empresas europeas y organizar de modo más fácil y eficaz la cooperación con sociedades situadas en los Estados contratantes del Este. El Comité considera que ésta es una tarea política y económica sumamente urgente.

3.40. El Comité ya ha señalado en anteriores dictámenes sobre los acuerdos europeos otros ámbitos que requieren actualmente intervención. Para el Comité se trataba de ámbitos de actuación política cuya dimensión transfronteriza está fuera de duda y que al mismo tiempo pueden facilitar la creación de un espacio económico paneuropeo. Por ejemplo, en el sector de las infraestructuras se debe utilizar a escala europea el gran potencial técnico de organización. Es indiscutible la necesidad de crear y desarrollar redes transeuropeas eficaces en los sectores de los transportes, telecomunicaciones, energía y formación profesional⁽¹⁾. El Comité acoge con satisfacción la Decisión del Consejo Europeo de Corfú (24 y 25 de junio de 1994) de encargar la elaboración de un informe sobre «La extensión de las redes transeuropeas a países vecinos» de Europa Central y Oriental y de la Cuenca del Mediterráneo⁽²⁾. Con miras al deseo común de reducir claramente los riesgos técnicos de seguridad de centrales nucleares situadas en los Estados interlocutores del Este —modernizándolas o cerrándolas definitivamente (Chernobil)—, la orientación de la futura política energética de la Comunidad Europea desempeña también un papel determinante. Se requieren con carácter de principio la cooperación y la solidaridad a escala mundial. El ejemplo más reciente de este principio es la Carta Paneuropea de la Energía, que puede contribuir también decisivamente a la seguridad del abastecimiento energético de la Comunidad en condiciones de mayor seguridad ecológica y mayor eficacia económica. Esto contribuirá al mismo tiempo de modo importante —como expone el Comité en sus dictámenes en la materia⁽³⁾— a la estabilidad social y económica en los países de Europa Central y Oriental. Es lógico, por consiguiente, que en su proyecto de desarrollar y reforzar la cooperación en materia de protección de la salud

(1) DO nº C 14 de 20. 1. 1992.

(2) Consejo Europeo, SN 150/1/94.

(3) DO nº C 269 de 14. 10. 1991.

humana y del medio ambiente las Partes contratantes tengan en cuenta también la Carta Paneuropea de la Energía y los resultados de la Conferencia celebrada en Lucerna, en 1993. La política medioambiental —entendida como política paneuropea— es un problema transfronterizo cuya solución no puede venir de iniciativas nacionales unilaterales. No puede estar estructurada según un mínimo denominador, sino que debe realizar lo necesario ecológica y económicamente. La contaminación medioambiental ha alcanzado en algunas regiones unas proporciones tales que su efecto es ya perceptible en la orientación económica de diversos Estados.

Cooperación en materia de prevención de delitos

3.41. A diferencia de los acuerdos europeos, el Acuerdo de colaboración y cooperación con Rusia contiene por vez primera disposiciones detalladas sobre la cooperación en materia de prevención de delitos. Los delitos que se enumeran van desde la emigración ilegal y la residencia ilegal de personas físicas, pasando por delitos económicos (incluida la corrupción), hasta los negocios ilegales con mercancías y el comercio ilegal con estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Este acuerdo es para el Comité una medida que debió haberse adoptado desde hace mucho tiempo. El Comité habría acogido favorablemente que también se hubiese hecho una referencia especial al blanqueo del dinero —como se hace en las disposiciones convenidas sobre cooperación económica—, a fin de dejar constancia de que éste desempeña un papel creciente y cada vez más importante en la delincuencia transfronteriza organizada. El « fuerte aumento » del comercio ilegal con plutonio altamente tóxico, registrado en los últimos meses, se desarrolla ya hasta alcanzar unas proporciones apenas abarcables en cuanto a los riesgos para la seguridad. Los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno de los siete grandes Estados industriales han vuelto a examinar entretanto, en la Cumbre celebrada en Nápoles (8 y 9 de julio de 1994), el inquietante aumento de la delincuencia transfronteriza y han pedido que se refuerce la cooperación internacional en la lucha contra el delito organizado. La delincuencia organizada —expone el Comunicado de la Cumbre— es « un problema mundial que se concentra cada vez más en los países en fase de transición ». El Comité suscribe sin reservas esta declaración. El Comité hace un llamamiento a la Comunidad Europea y a sus Estados miembros para que lleven a cabo rápidamente las consultas previstas y una « estrecha interacción » con Rusia, y presten sin demora asistencia administrativa y técnica.

Cooperación financiera

3.42. Las medidas de asistencia correctamente concebidas por parte de los Estados industriales occidentales pueden mejorar perdurablemente las perspectivas de éxito de los procesos de reorganización y renovación en los Estados de Europa Central y Oriental. No contando más que con sus propios medios, los Estados contratantes del Este apenas podrán crear la necesaria estabilización de las medidas reformistas democráticas y económicas. El propio interés occidental habla también, no obstante, en favor de una ayuda eficaz. Una atrofia persistente de

los procesos que tienen lugar en las economías nacionales del Este, combinada con la inestabilidad política y social, tendría forzosamente repercusiones negativas en la Comunidad Europea. Rusia y Ucrania recibirán en el marco de los Acuerdos de colaboración y cooperación asistencia técnica en forma de ayudas. Esta asistencia se financiará con cargo a los recursos del Programa TACIS de la Comunidad, el programa más importante que existe a escala mundial para fortalecer los procesos de reforma en las antiguas repúblicas soviéticas. Sólo en los primeros cuatro años de su existencia se asignaron en el marco del Programa TACIS 2 250 millones de dólares, destinándose la parte más importante —según datos de la Comisión— a Rusia y a Ucrania. Se ha convenido que a partir de ahora se enumerarán en un programa de orientación, pendiente de coordinación entre las Partes contratantes, los ámbitos prioritarios de la ayuda financiera: las necesidades respectivas, la capacidad de absorción de los sectores y los progresos de las reformas iniciadas desempeñarán al respecto un importante papel. La ejecución del programa TACIS corre a cargo de la Comisión Europea. El Comité suscribe las disposiciones generales que se han convenido y confía en que la crítica emitida por el Tribunal de Cuentas Europeo, en el sentido de que los objetivos de la Comunidad sólo se realizan lentamente y difieren de país a país, ya no tenga entretanto razón de ser.

3.43. A fin de garantizar una utilización óptima de los recursos disponibles, las Partes contratantes se proponen coordinar estrechamente con contribuciones procedentes de otras fuentes la asistencia técnica acordada. El Comité apoya esta intención y da por supuesto que el proyecto de coordinación incluye todas las ayudas financieras que deben contribuir a la reorganización económica de los Estados reformistas del Este. No sólo se piensa en contribuciones bilaterales de Estados miembros comunitarios u otros Estados de la OECD: se deben incluir también las contribuciones de las instituciones financieras internacionales (FMI, BIRD, BERD, BEI) o de los fondos de ayuda multilateral. Es evidente que la utilización de los recursos debe coordinarse mutuamente con prudencia, aumentarse la transparencia y demostrarse fehacientemente la eficacia de la utilización de dichos recursos. En este contexto escribe el Tribunal de Cuentas Europeo que la Comisión debe encargarse de que, por ejemplo, las medidas adoptadas por el Grupo de los 24 no se opongan a las condiciones fijadas en materia de política económica por otras instituciones internacionales (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional). El Comité suscribe esta opinión. No obstante, tiene la impresión de que tales condiciones son de cumplimiento extraordinariamente difícil. ¿Cómo, si no, se puede explicar que la Comisión —según expone el Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe sobre el ejercicio presupuestario de 1992—, a principios de 1993, es decir, casi cuatro años después de la Decisión de la Cumbre de París de trasladar a la Comisión la coordinación de las acciones y la creación de un marco para los compromisos de ayuda financiera, no dispusiera todavía de « una concepción clara para la administración y uso de los considerables fondos de contrapartida en Europa Central y Oriental »?(1). La

(1) DO nº C 309 de 16. 11. 1993.

situación puede haber mejorado entretanto. No obstante, el ejemplo alecciona de modo impresionante sobre los periodos de tiempo con los que se debe contar de modo más realista en tales casos.

3.44. Desde un punto de vista meramente cuantitativo, las ayudas financieras públicas del Occidente son incomparablemente más importantes que el capital privado del extranjero. Las entradas de capital muestran indudablemente una tendencia al aumento, pero con una distinta concentración en los diversos Estados reformistas. Así, por ejemplo, la inversión extranjera en empresas rusas en 1993 ascendió sólo a unos 750 millones de dólares y fue, por consiguiente, mucho menos importante que la realizada en empresas de pequeños países, como Hungría o la República Checa. Si se indagan las razones de esta dispersión, en Rusia se deben sobre todo a las insuficientes condiciones marco ya mencionadas para la acción empresarial. Mientras que el marco para las inversiones extranjeras corresponde ampliamente en otros países reformistas a las normas internacionales, Rusia no ha sabido hasta ahora presentarse como un lugar atractivo para el capital privado extranjero. Naturalmente, para el proceso de reformas es aún más importante explotar las fuentes nacionales de capital con vistas a las inversiones productivas. No obstante, incluso esto se consigue en la actualidad —como demuestran investigaciones recientes— sólo de modo insuficiente. En lugar de ello, el capital privado sale de Rusia en proporciones considerables. Entidades de crédito occidentales anunciaron a finales de 1993 activos de depositarios rusos por un importe superior a 16 000 millones de dólares, casi el doble que dos años antes. Y los activos ilegales extranjeros a mediados de 1993 ascendieron —según informaciones rusas— a 20 000 millones de dólares. Esta tendencia siguió evidenciándose en 1994. Se sigue utilizando en volumen considerable la afluencia de divisas para exportaciones ilegales de capital y las entradas de recursos procedentes de inversiones directas y de cartera siguen siendo relativamente escasas. Es probable que ambos fenómenos sean sobre todo la expresión de la escasa confianza que manifiestan los inversores nacionales y extranjeros hacia la política rusa de reformas⁽¹⁾. La política econó-

(1) Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Fortsetzung des Niedergangs ohne hinreichenden Strukturwandel. (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin / Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität Kiel / Institut für Wirtschaftsforschung Halle) Fünfter Bericht, Oktober 1994.

mica rusa debe responder al desafío, en sentido amplio, de lograr invertir la tendencia a la fuga de capitales y aumentar el número de inversores extranjeros. Ha de aplicar una política de estabilización macroeconómica consistente y, simultáneamente, encargarse de crear unas condiciones marco empresariales más apropiadas, estables y calculables. Un papel importante desempeñan complementariamente las condiciones marco políticas generales, cuya influencia en las decisiones empresariales no debe menospreciarse de ningún modo.

Disposiciones institucionales, generales y finales

3.45. En el marco del Diálogo Político, el Comité ha propuesto que a su debido tiempo se institucionalicen en el marco de un órgano consultivo los contactos entre los miembros del Comité Económico y Social —que, como es sabido, se compone de representantes de diversas organizaciones económicas y sociales de los Estados miembros de la Comunidad— y los miembros de organizaciones análogas en los Estados contratantes del Este. Para el período transitorio, el Comité propone que en los artículos 93 (Rusia) y 88 (Ucrania) —en los que se estipula la creación de comités especiales o grupos de trabajo por parte del Consejo de cooperación— se añada un segundo apartado, cuya redacción podría ser, por ejemplo, la siguiente: «Durante el período transitorio que comienza con la entrada en vigor del presente Acuerdo, el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas organizará, previo acuerdo del Consejo de cooperación, el diálogo y la cooperación entre los medios socioeconómicos de la Comunidad Europea y Rusia/Ucrania. A dicho fin se celebrarán reuniones conjuntas dos veces al año.» En el Acuerdo de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la antigua URSS, de 1989 —en una época en que aún no se podía hablar de organizaciones libres, democráticamente legitimadas en la URSS—, se halla un pasaje que apunta de modo incipiente en la misma dirección. En él se obligan las Partes contratantes a facilitar su cooperación «fomentando contactos entre organizaciones económicas de la Comunidad y de la URSS». Este pasaje se ha suprimido sin compensación en el Acuerdo de colaboración y cooperación.

Hecho en Bruselas, el 26 de enero de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER